

LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE EN COLOMBIA

Mauricio Cárdenas, Alejandro Gaviria y Marcela Meléndez

RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo presenta una mirada detallada y crítica al sector de de infraestructura en Colombia con el ánimo de propiciar una discusión urgente y necesaria sobre un sector prioritario para el desenvolvimiento económico y el progreso social. A pesar de la importancia del sector, la realidad es que la infraestructura no ha recibido mucha atención por parte de los diseñadores de política o los académicos preocupados con la realidad nacional. Sin una clara justificación, el debate político se ha centrado en los temas sociales y en la seguridad, relegando a un segundo plano la discusión acerca de las prioridades del país en materia de inversión en infraestructura, especialmente en el campo del transporte.

Pero esta situación parece estar cambiando. Primero, varios estudios académicos han puesto de presente la importancia de la infraestructura sobre la productividad factorial en particular y el crecimiento económico en general. Segundo, la discusión del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos ha hecho aun más evidentes los problemas (cuantitativos y cualitativos) del sector. Y tercero, a nivel latinoamericano, se ha forjado un consenso sobre la inconveniencia de un ajuste fiscal recargado excesivamente sobre el sector de infraestructura.

* * *

El punto de partida del trabajo es la revisión de la literatura que ha investigado la importancia de la infraestructura de transporte para el crecimiento económico y el comercio internacional. Los estudios disponibles en Colombia indican que un aumento de 1% en los kilómetros de carreteras está asociado, todo lo demás constante, a un aumento de 0.42% en el PIB, lo cual es considerable (además de ser mayor que el impacto de inversiones en telefonía y energía). Además de tener un efecto directo sobre el crecimiento, la infraestructura puede afectar el producto de un país de manera indirecta a través de su impacto sobre el comercio internacional. De hecho, en la literatura empírica reciente sobre comercio internacional se reconoce que la distancia entre dos países, o más precisamente los costos de transporte entre ellos, tiene un enorme impacto negativo sobre el comercio. Como la infraestructura es determinante de los costos de transporte, tiene una incidencia directa sobre el volumen de comercio internacional. De hecho, para un grupo de países de la OECD, se ha encontrado que aumento de un 1% en la densidad vial está asociado a un incremento de 0.4% en el comercio bilateral. Dado que algunos sectores de exportación colombianos presentan costos de transporte altos –por lo menos superiores a los costos mundiales promedio, su reducción se podría traducir en aumentos importantes en las exportaciones. Por ejemplo, en el caso de las exportaciones a Estados Unidos, algunos estudios indican que si los costos de transporte caen en 1%, las exportaciones a ese país aumentan en 0.5%.

No cabe duda que Colombia exhibe un relativo atraso en la cobertura de la infraestructura de transporte. El país cuenta con una red vial aproximada de 166,233 kilómetros, de los cuales el 15% (cerca de 25 mil km) se encuentran pavimentados. Colombia tiene un área de aproximadamente 1,142,000 km², de modo que esto equivale a una cobertura vial de aproximadamente 145 m de carreteras por km² de

territorio. Brasil y Costa Rica tienen la mayor cantidad total de kilómetros de carreteras por cada mil habitantes, de 10.1 y 8.8 respectivamente. Para Colombia este indicador alcanza un valor de 3.6 en 2003, un valor muy por debajo del promedio regional de 5.2 km por cada mil habitantes, y sólo superior a los niveles de Ecuador, México y Perú. El aparente rezago con respecto a otros países latinoamericanos en estos indicadores debe, sin embargo, tomarse con cautela. En Colombia, la mayor parte de la población se encuentra concentrada alrededor de los centros urbanos, hay grandes áreas con baja densidad poblacional y gran parte del territorio nacional está compuesto por zonas montañosas y/o selváticas. El país latinoamericano con una mayor longitud de la red férrea es Argentina, que tiene más de 0.9 km de vías por mil habitantes. Colombia sólo alcanza un valor de 0.07 kilómetros de vías férreas por cada mil habitantes, uno de los menores en la región. Por el contrario, el número de aeropuertos sugiere una alta cobertura a nivel nacional. Aparentemente, el transporte aéreo ha funcionado como sustituto del transporte terrestre en algunas regiones apartadas.

* * *

El segundo capítulo del trabajo discute la evolución reciente del sector en el país. En promedio, durante la última década la inversión en el sector de infraestructura de transporte representó el 1% del PIB total. Desde 1995, sin embargo, se observa una disminución en la inversión con respecto a lo que se registró entre 1994 y 1997 (que llegó a un record de 1.9% en 1995). Desde 1998, la inversión en el sector no alcanza a ser 1% del PIB, cuando los estudios internacionales sugieren que para un país de ingreso medio alto –como Colombia- el nivel de inversión debería ser de por lo menos 2% del PIB. El comportamiento del sector es atribuible a la inversión en carreteras que es, por lejos, el principal componente entre los diferentes modos de transporte. De hecho, aunque la inversión en Ferrocarriles, Puertos y Aeropuertos creció en los últimos años, la inversión en carreteras ha representado en promedio el 77% de la inversión total en infraestructura de transporte desde 1994.

Aunque en ocasiones se piense lo contrario, el grueso de la inversión en el sector lo ha realizado el sector público. La inversión privada, no obstante, alcanzó niveles importantes, del orden de 223,000 millones anuales (pesos de 2004) en promedio, durante la segunda mitad de la década de los noventa, cuando se adjudicaron la mayor parte de los contratos de concesiones de vías. Por su parte, la inversión pública en carreteras ha caído a los niveles muy bajos en los últimos años. En el caso de los ferrocarriles, las grandes inversiones en este sector se realizaron en los años recientes y tuvieron un componente privado muy importante, que corresponde a las inversiones de las concesiones de las redes férreas del Pacífico y del Atlántico. Las mayores inversiones en Aeropuertos se realizaron entre 1995 y 1998. Entre 1996 y 1998 se registraron los niveles más importantes de inversión privada, como resultado de la construcción de la segunda pista del aeropuerto El Dorado. Desde 1999, la inversión en Aeropuertos y pistas de aterrizaje ha sido predominantemente pública. Las inversiones en Puertos han sido importantes y mayoritariamente provenientes del sector privado. La inversión en vías fluviales –de naturaleza exclusivamente pública- es insignificante (20 mil millones de pesos en 2003).

* * *

El tercer capítulo analiza la experiencia reciente en materia de concesiones. La vinculación del capital privado a la provisión de carreteras a través de concesiones, se ha cumplido en varias etapas. En la jerga local se habla de tres generaciones de

concesiones. En 1994 se dio inicio a una "primera generación" de contratos de concesión de carreteras. Se trató de proyectos enfocados hacia obras de rehabilitación y ampliación de calzadas, que se concentraron en el mejoramiento de los accesos a las ciudades. Esta primera generación de concesiones cubrió la rehabilitación de 1,017 km de la red existente y la construcción de 230 km de vías adicionales, y entregó a los concesionarios 1,486 km de carreteras nacionales para su mantenimiento. Al momento de asignar estos contratos no se contaba con diseños a nivel de detalle, los predios no estaban totalmente adquiridos, y tampoco se contaba con licencias ambientales. El gobierno por su parte, otorgó garantías de ingreso mínimo y sobrecostos, que en la práctica le han representado una alta carga financiera. Aunque en la práctica los contratos de primera generación han requerido múltiples modificaciones - ampliación de plazos de las etapas de diseño y construcción y el aumento de los aportes del gobierno- el balance, sin embargo, no es negativo. El análisis costo-beneficio favorece el esquema de provisión de vías a través de contratos de concesión frente al de contratos de obra pública, en el que el gobierno debe endeudarse directamente para financiar las obras.

La segunda generación de concesiones surgió como un intento por solucionar algunos de los problemas mencionados para lo cual se determinó la necesidad de contar con estudios de ingeniería definitivos antes de la contratación, así como con estudios de demanda. Excepto en los casos de alto riesgo geológico, el riesgo de construcción fue asignado al concesionario. Si bien en la estructuración de los proyectos se previeron garantías para cubrir el riesgo comercial (tráfico) y el riesgo cambiario de la deuda, en la práctica, sin embargo, este riesgo fue asumido en su totalidad por los concesionarios. Otra novedad de las concesiones de esta generación frente a las anteriores, es que se acordó que el plazo de la concesión sería variable, revirtiendo la vía a la Nación en el momento en que el concesionario obtuviera su ingreso esperado. La segunda generación de concesiones programó la rehabilitación de 353.5 km de la red existente, la construcción de 178.3 km de vías adicionales, y la entrega a los concesionarios de 974.8 km de carreteras nacionales para su mantenimiento.

El objeto del conjunto de proyectos que se conoce como la tercera generación de concesiones, fue atender los corredores viales que conectan los grandes centros productivos con los puertos, teniendo en cuenta los accesos a las ciudades. La mayor novedad de estos proyectos con respecto a los de la generación anterior es que se acometió la evaluación y estructuración de proyectos que permitieran una gradualidad en el desarrollo de las obras.

Después de varios años de señales ambiguas, el gobierno ha anunciado recientemente que retomará el esfuerzo por vincular el capital privado al desarrollo de las vías del país mediante el esquema de concesión. El conjunto de proyectos no responde, sin embargo, con claridad a un plan estratégico de desarrollo de la red vial. Como nota positiva es preciso destacar la creación del Instituto de Concesiones (INCO) que recogió las tareas que venían desempeñando el INVÍAS (en el caso de Carreteras), Ferrovías (en el caso de Ferrocarriles) y la Superintendencia de Puertos y Transporte (en el caso de puertos) relacionadas con la vinculación del capital privado a la provisión de infraestructura a través del esquema de concesión.

* * *

Finalmente, el cuarto capítulo discute los aspectos institucionales y los retos de política. Más allá de la coyuntura fiscal del momento, la realidad institucional del país no

favorece un aumento sustancial de la inversión pública en infraestructura. Más concretamente, la Constitución señala de manera explícita y reiterada que el gasto social es prioritario, lo que, sin duda, ocasiona un desplazamiento del gasto en infraestructura de transporte.

Aunque los programas de ajuste con el Fondo Monetario Internacional (FMI) no recomiendan explícitamente disminuir el gasto en infraestructura, el proceso presupuestario y la poca flexibilidad han llevado a los gobiernos a disminuir la inversión pública para así asegurar el cumplimiento de las metas de déficit.

La fórmula adoptada por varios subsectores dentro del sector de infraestructura ha sido la creación de fondos especiales alimentados con recaudos específicos con el fin de acometer inversiones en infraestructura social. Sin embargo, la necesidad imperiosa del ajuste fiscal, aunada a las metas fiscales negociadas con el FMI, ha llevado a una situación en la cual las apropiaciones de los fondos son sistemáticamente inferiores a los recaudos.

Aunque la creación de rentas de destinación específica no constituye una solución a los problemas planteados, existe una alternativa que, al menos, debería ser fruto de un debate político amplio. La idea es destinar transitoriamente los recursos del Fondo Nacional de Regalías para financiar no proyectos de interés local, como ha sido usual, sino un gran programa de infraestructura de interés nacional (ej. la agenda interna). Ello implicaría, en términos políticos, un esfuerzo por deponer los intereses regionales. Una iniciativa como ésta necesitaría algunos cambios legales que podrían acometerse en el marco de la discusión del Plan de Desarrollo 2006-10.

Finalmente, el trabajo propone la elaboración de un plan decenal de infraestructura. Este plan evitaría, por ejemplo, la redefinición permanente de las prioridades según las preferencias del ministro de turno o la conveniencia política del momento. El plan decenal debería partir de unos principios generales y tendría que incluir un inventario de proyectos prioritarios y un plan plurianual de inversiones.

En conclusión el trabajo propone:

1. Se debe avanzar en el proceso de exclusión de la contabilidad fiscal de las empresas estatales que se rigen por criterios comerciales. Una medida como tal incrementa la gobernabilidad interna de las empresas y hace más transparente y relevante la contabilidad fiscal pero no constituye, cabe advertirlo, una solución a las dificultades de recursos del sector.
2. Se debe promover un cambio normativo para redireccionar los recursos del Fondo Nacional de Regalías (FNR) hacia proyectos de infraestructura de interés nacional. Aunque una medida como esta requiere de una reforma Constitucional que tendría que enfrentar la oposición de intereses regionales específicos, su conveniencia es evidente. La idea es invertir los excedentes petroleros en proyectos de infraestructura que incrementen de manera permanente la productividad general, y no seguir así dilapidando recursos en proyectos de desarrollo regional de impacto cuestionable.
3. Es necesario maximizar la participación privada en el sector de infraestructura, mediante reglas claras, generación de confianza y adecuada solución de reclamaciones. El desequilibrio fiscal del país y la priorización otorgada (por

norma Constitucional) al gasto público social impiden un aumento sustancial de los recursos públicos a ser invertidos en el sector. Por ello, la expansión de la inversión privada es un imperativo. Así, la creación (y el mantenimiento) de un adecuado clima de inversión constituye, quizás, la principal prioridad de la política sectorial.

4. Se debe promover la elaboración de un Plan Decenal de infraestructura que establezca principios y fije prioridades. Actualmente, el PND es inadecuado como instrumento de planeación sectorial de mediano plazo, no sólo por que su período de vigencia es excesivamente corto, sino porque, a partir de la Constitución de 1991, ha venido perdiendo importancia como guía de las decisiones presupuestales. Por ello, se hace necesario un instrumento de planeación con un horizonte más largo y un énfasis sectorial.
5. Se hace imperativo formalizar la participación de la Nación en proyectos de competencia territorial. La misma debe estar plenamente justificada según los principios establecidos por la Constitución. Actualmente, la participación de la Nación en competencias definidas legalmente como regionales no parece obedecer principios claros o fines evidentes. En últimas, la misma está regida por consideraciones políticas o coyunturales. Dada la escasez de recursos, ya reiterada, incumbe que la participación de la Nación esté plenamente justificada, mediante documentos Conpes, por ejemplo.
6. Es necesario darle mayor flexibilidad sectorial a los recursos de transferencias (capítulo de Propósito General) con el fin de permitir que las entidades territoriales puedan cumplir con algunas de las competencias transferidas en materia de infraestructura. La idea es permitir mayor flexibilidad sectorial para que las entidades territoriales que, por ejemplo, ya han resuelto sus problemas de cobertura e servicios públicos puedan invertir en infraestructura física.