

El corto camino andado por la locomotora de la infraestructura

Por: [Juan Esteban Lewin](#), Mié, 2014-05-14 23:07

A diez días de la primera vuelta en la que Juan Manuel Santos se juega su reelección, empezamos a revisar las cinco 'locomotoras' que eran su gran apuesta para jalonar el crecimiento económico. La de la infraestructura salió del taller en el que las metió el gobierno y está empezando a andar, pero no ha logrado el salto que Santos prometió y que necesita el país.

En [su discurso](#) en el congreso de la Cámara Colombiana de la Infraestructura de septiembre de 2010, Santos prometió un gran salto. "Esto nos permitirá tener una infraestructura sólida para competir en la economía global", dijo. El año siguiente, en el mismo congreso, cambió de tono. "Encontramos un sector que debía ajustarse y ponerse en orden para responder a los desafíos del rezago y de las malas experiencias que hemos tenido", [explicó](#). Ahora, dos años y medio después de ese segundo discurso, el Gobierno puede dar pruebas de haber cumplido más lo segundo que lo primero.

Esto es lo que ha logrado el Gobierno y lo que queda faltando:

Lo que se logró	Lo que falta
Más inversión en infraestructura	
Al empezar el gobierno Santos la inversión en infraestructura era de alrededor del uno por ciento del PIB y ahora está en un dos por ciento, un incremento que ha ayudado a mover la economía. Además, en el presupuesto de 2010 había 3,7 billones de pesos para invertir y en el de este año hay 7,4.	Los estándares internacionales son que se debe invertir un tres por ciento del PIB, que era la meta del gobierno para el 2014 pero no se va a alcanzar. Con el atraso de la infraestructura en el país, alcanzar esos niveles de inversión es particularmente urgente. E incluso la inversión de la Nación de este año está por debajo de los 9 billones que en 2011 Santos anunció que se invertirían en 2014.
Instituciones eficientes, sin politiquería ni corrupción	
La situación del antiguo Inco al finalizar del gobierno Uribe era muy deficiente, después de haber tenido directores tan cuestionados como Luis Carlos Ordosgoitia, que salió en 2006 por estar vinculado en el entonces naciente escándalo de la	A pesar de ese cambio, que dejó a la locomotora más bonita, las instituciones no terminan de arrancar. La ANI, que existe desde 2011, solo ha podido entregar en concesión dos tramos férreos que suman 875 de los mil kilómetros que prometió Santos en 2011. En carreteras las concesiones de

parapolítica; Mauricio Ramírez Koppel, quien renunció porque crecían rumores de fallas en la contratación; o Fabio Méndez, quien duró solo semanas en el cargo porque [había mentido](#) sobre sus estudios. A la larga, en seis años del gobierno Uribe [tuvo ocho directores](#) y muy baja ejecución (en 2010, por ejemplo, solo se gastó el 63,7 por ciento del presupuesto de inversión).

Con su conversión en la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el cambio por un equipo de capacidades técnicas mucho mayores, ni los grandes críticos de la ANI (como Juan Martín Caicedo o [los constructores que se han quejado](#) del proceso de cuarta generación de carreteras) han mencionado la politiquería o la corrupción como uno de los puntos débiles. Algo similar pasó en el Ministerio de Transporte.

Ese cambio también se notó en mayo de 2012, cuando el Inviás entregó sin mayores escándalos ni señalamientos 21 licitaciones de los llamados [Corredores para la Prosperidad](#) (que suman unos 800 kilómetros pavimentados, rehabilitados o construidos). Hasta ahora, esas obras parecen ir por buen camino.

4G, que inicialmente [pensaba adjudicar en junio de 2013](#), siguen en proceso y en las próximas semanas se entregará la primera. Y en aeropuertos el terminal de Soledad/Barranquilla, Ernesto Cortissoz, se iba a entregar en 2013 y aún no se ha adjudicado.

Nuevas formas de contratación

Las [Asociaciones Público - Privadas](#), que eran parte del Plan de Desarrollo, marcan una nueva manera en la que los privados se asocian con el Estado para hacer obras, se crearon con la Ley de APP de 2012 y [prometían cambiar](#) todo el esquema de contratación del Estado. Aunque la Ley solo fue reglamentada a mediados de ese año, cuando el gobierno ya llevaba dos años, quedó listo el marco legal.

Pero, aunque se han discutido posibles APP para proyectos variados como el tranvía en Bogotá o un ferrocarril que conecte a la Orinoquía con Buenaventura, no han arrancado. Por ahora solo la ANI está avanzando en hacer APP para la cuarta generación de concesiones y una de las grandes novedades, que es que los privados le pueden proponer APP al Estado, está en pañales: la semana pasada Luis Fernando Andrade, presidente de la ANI, anunció que están aprobando la primera en su primer paso.

<p>Además, el Estatuto Anticorrupción obligó a que para hacer una licitación tenía que haber estudios de factibilidad o fase 2, con lo que ahora hay menos chances de que una licitación salga sin suficientes estudios previos y luego resulte necesario hacer adiciones o aumentar el precio para que el privado no se quiebre, entre otras sorpresas indeseadas.</p>	<p>En cuanto a los estudios previos, también hay voces que dicen que falta. Juan Martín Caicedo, presidente de la Cámara Colombiana de la Infraestructura, ha señalado que mientras que el Invías dedica un 1,5 por ciento del dinero que invierta a estudios previos, el rango debería estar entre 3 y 5 por ciento, para que así los proyectos estén más sólidos cuando se liciten. Mejor dicho, que hay que invertir más en armar bien los proyectos y reducir sus incertidumbres antes de buscar quién los haga.</p>
---	--

Menos riesgos para atraer más interesados

<p>Uno de los cuellos de botella para dar el salto en infraestructura es que en Colombia los riesgos son muy altos para los constructores, lo que desincentiva la llegada de nuevo jugadores y la competencia.</p> <p>Para atacar ese frente, la ley de Infraestructura organizó algunos asuntos como los de darle prevalencia a las obras de infraestructura sobre títulos mineros o aclarar que proyectos de mantenimiento, rehabilitación y mantenimiento de vías no requieren licencias ambientales.</p>	<p>Pero la consulta previa, que se ha venido convirtiendo en el 'coco' para los concesionarios, sigue vivo. Mientras el gobierno no logre salir del laberinto de hacer la consulta previa de la ley estatutaria de consulta previa, ese riesgo no se va a moderar. Además, como la Ley de Infraestructura es tan reciente y no ha sido reglamentada, los empresarios siguen esperando para saber exactamente hasta dónde esa norma reduce los otros riesgos.</p>
--	--

Recuperar el rezago en infraestructura

<p>Cuando Santos llegó al gobierno había menos de 1.050 kilómetros de dobles calzadas, y a 31 de diciembre de 2013 ya había casi 1.700. Eso es una aceleración importante, porque entre 200 y 2010 se construyeron 60 kilómetros por año, en 2011 fueron 101, 202 en 2012 y 250 en 2013.</p> <p>La cuarta generación de carreteras concesionadas es el proyecto más importante de toda la política de infraestructura de Santos: valen 47 billones de</p>	<p>Los avances prometidos van lentos y siguen enredados, aunque el panorama se va aclarando.</p> <p>Inicialmente se esperaba entregar las licitaciones a mediados de 2013 y tener las primeras concesiones terminadas a mediados de 2018; ahora la fecha se ha corrido por lo menos un año.</p> <p>Además, en las últimas semanas el gobierno ha tenido que hacer varios ajustes para asegurarse que salgan adelante las licitaciones, especialmente en el</p>
---	--

pesos y tienen como meta mejorar 8 mil kilómetros de carretera, incluyendo 3.500 de dobles calzadas. Y, mientras que las concesiones anteriores se construían en 10 años, éstas se harán en cinco.

Actualmente están andando 18 licitaciones para entregar esas concesiones. Para los primeros cuatro proyectos, que ya llegaron a la audiencia en la que se deben presentar proponentes, aparecieron uno o dos. Además, en todos participan empresas internacionales, incluyendo las más grandes de México (Ica), Costa Rica (Meco), España y Portugal.

campo financiero que es [el que ha creado más dudas](#), como [explicó Rudolf Hommes](#): cambió el objeto social del Banco Agrario para que pudiera prestar para infraestructura a una tasa baja (su presidente ya anunció que podrían prestar hasta 10 billones de pesos que actualmente tienen en TES), aumentó del 10 al 25 el porcentaje de capital que los bancos pueden prestar para este fin, cambió la regulación de los fondos de pensiones para que puedan invertir en estas concesiones, sumentó las vigencias futuras en pesos y dólares que el Estado puede comprometer y [anunció que está estructurando](#) unos bonos de la Financiera de Desarrollo Nacional para lo mismo.

Mejor dicho, se siguen ajustando las cosas, lo que ha llevado a que [Dinero](#) y [El Tiempo](#) contaran que el Ministro de Hacienda Mauricio Cárdenas se tuvo que meter a última hora para salvar los proyectos, algo que niega Luis Fernando Andrade, quien dice que han trabajado en llave con Cárdenas desde el principio. En cualquier caso, después de eso [primero Bancolombia](#) y luego [Davivienda y Colpatria](#) dijeron públicamente que sí van a financiar las concesiones, lo que ha aclarado el panorama. Pero el rezago crece más a medida que se demoran más las primeras concesiones.