

+ ¿Cómo aprovechar la **llegada de los TLCs?**

+ **El transporte** y la logística

+ **Retos e inversiones** en infraestructura

+ Entrevista con **Juan Martín Caicedo**, presidente de la Cámara Colombiana de la Infraestructura

financiera carta

ABRIL / JUNIO 2012

158

ANIIIF

INFRAESTRUCTURA:

¿Cuándo llegarán las rutas de la prosperidad?

¿2002-2013?

¿2014-2020?

COL \$12.000

ISSN 0120-3436



No.158 Abril - Junio de 2012

**Carta Financiera es una publicación
de la Asociación Nacional de
Instituciones Financieras - ANIF**

Resolución No.002012 de 1975
Tarifa postal reducida 2010-256 4-72
La Red Postal de Colombia
ISSN No.0120-3436

DIRECTOR
Sergio Clavijo

SUBDIRECTOR
Alejandro Vera

SECRETARIA GENERAL
Helena Hidalgo

INVESTIGADORES ANIF
Margarita Cabra
Raúl Alejandro Fandiño
Alejandro González
Manuel I. Jiménez
Manuel A. Pinilla
María P. Salcedo
Santiago Mora
Nelson Vera
Sandra Zamora
Ana M. Zuluaga

EDITORIA
Ximena Fidalgo

DISEÑO Y PRODUCCIÓN ELECTRÓNICA
Luz Stella Sánchez

ILUSTRACIÓN CARÁTULA
Luz Stella Sánchez

IMPRESIÓN
Prensa Moderna

DIRECTORA DE PUBLICIDAD Y MERCADEO
María Inés Vanegas
Publarch Ltda. Tel 312 45 03



SUSCRIPCIONES

Amanda González
Calle 70 A No.7-86

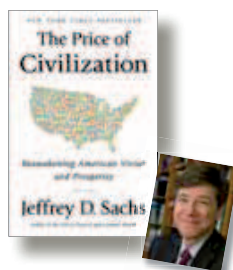
Tels 543 30 55 / 310 15 00 / 312 44 70
Desde cualquier parte del país sin costo
01 800 011 99 07

Fax 235 59 47 / 312 45 50 Bogotá

DISTRIBUCIÓN
DISTRIBUIDORA COLOMBIA

CORREO ELECTRÓNICO **anif@anif.com.co**
PÁGINA WEB **www.anif.co**

Se prohíbe la publicación parcial o total
de los artículos de **Carta Financiera**
sin previa autorización.



Sumario Abril - Junio de 2012

EDITORIAL

- 4 Mitos macroeconómicos** y realidades colombianas

ACTUALIDAD ECONÓMICA

- 9 Apertura comercial** e infraestructura
¿Cómo aprovechar la llegada de los TLCs?
Sergio Clavijo, Alejandro Vera y Manuel I. Jiménez

- 20 Retos e inversiones en infraestructura**
Juan Camilo Granados

- 27 El transporte y la logística**
Las restricciones más vinculantes
Marco Llinás Vargas

- 35 Alternativas para la financiación de infraestructura**
Ana Carolina Ramírez

NOTAS DESTACADAS DE ANIF

- 42 Mercado de capitales:**
avances y metas para 2015

- 45 Infraestructura**
y las asociaciones público-privadas

- 50 Seguridad social y presiones fiscales**
en Colombia

- 55 Fortaleciendo el capital bancario**
El tránsito hacia Basilea III

Entrevista

- 59 La competitividad depende de una
infraestructura de transporte intermodal**
Juan Martín Caicedo, presidente de la Cámara
Colombiana de la Infraestructura

TORRE DE MARFIL

- 70 El precio de la civilización:**
despertando las virtudes de América y su prosperidad
Libro escrito por Jeffrey Sachs

Mitos macroeconómicos y realidades colombianas

“Después de la euforia que despertó el buen crecimiento de 2011, a tasas cercanas al 6%, el gobierno ha mencionado que la economía colombiana podría seguir creciendo a tasas similares, sin tener que preocuparnos mayormente por el tema del recalentamiento.”

Se ha vuelto común que la Administración Santos denomine “mitos macroeconómicos” toda una serie de graves problemas que venimos resaltando los analistas independientes, la mayoría de los cuales proviene de una errada concepción del Estado (voluntarista, asistencialista, a favor de exageradas exenciones al capital y en contra de la formalización laboral).

Estos problemas no fueron incubados por la Administración Santos, sino por la Administración Uribe-I (2002-2006) y agravados por Uribe-II (2006-2010). Por ello nos ha parecido extraño que su equipo tecnocrático haya adoptado una posición algo cerrada al análisis académico-objetivo, especialmente cuando algunas de sus políticas dejan entrever preocupaciones en esa misma dirección, no muy diferentes de la posición que esgrimieron actuales miembros del gabinete Santos cuando fungían de analistas independientes. Esto indica que no se trata de mitos macroeconómicos, sino de realidades colombianas que exigen pronto correctivos. Por eso hemos querido dedicar esta nota al análisis de cinco importantes desbalances macroeconómicos que requieren la focalización de las autoridades económicas.

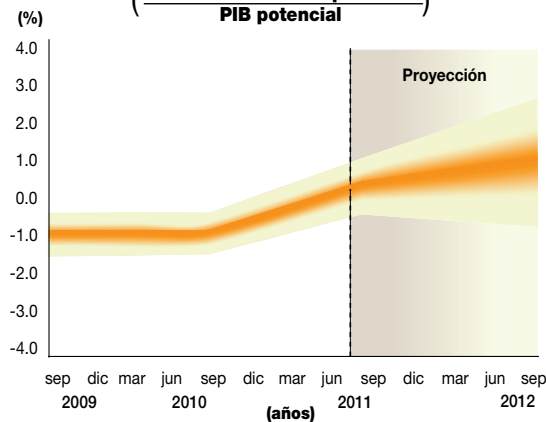
Mito No. 1: la economía colombiana está recalentada

Después de la euforia que despertó el buen crecimiento de 2011, a tasas cercanas al 6%, el gobierno ha mencionado que la economía colombiana podría seguir creciendo a tasas similares, sin tener que preocuparnos mayormente por el tema del “recalentamiento.” Sin embargo, el propio Banco de la República (BR), con buen tino, ha venido mencionando que la llamada “brecha del Producto” (= dif. % nivel observado del PIB-nivel potencial del PIB) está en el plano positivo (recalentamiento) por lo menos desde septiembre de 2011 (ver gráfico 1).

Tampoco se le ha prestado mayor atención a las alertas de posible sobreexpansión crediticia, con señales de burbuja hipotecaria (pero sin riesgo sistémico), ver *Comentario Económico del Día* 13 de marzo de 2012. Afortunadamente, en este frente la Superfinanciera ha jugado un papel clave a la hora de “poner en remojo las barbas de la sobreexpansión crediticia” con sus acertadas políticas de mayores exigencias de liquidez, provisiones anticíclicas y valor de las garantías.

En contraste, Anif (entre otros analistas) veía señales de recalentamiento desde finales de 2011, cuando el PIB-real se expandió a un sorpresivo 7.7% en el tercer trimestre. Nuestros análisis de “capital incremental” (ICOR) nos indican que, a pesar del incremento en la tasa de inversión, a niveles del 28% en la relación FBKF/PIB, el crecimiento potencial de la economía colombiana se ubica en el rango del 4.5%-5%. Como es bien sabido, los determinantes de la productividad multifactorial y del crecimiento de largo plazo son de tipo real (no son subjetivos, ni voluntariosos) y ellos se manifiestan en esa relación FBKF/PIB. Luego lo que se necesita para poder acelerar el crecimiento de forma sostenida (por quinquenios) al 6% anual (lo cual Colombia sólo ha logrado durante 1968-1974) es organizarnos institucionalmente para “sembrar” la actual bonanza minero-energética bajo la forma de dotación de infraestructura. Los grandes proyectos ya están en el “pipeline”, ahora se requiere gerencia y coordinación interinstitucional de la mayor calidad y premura.

Gráfico 1. Brecha del Producto
($\frac{\text{PIB observado} - \text{PIB potencial}}{\text{PIB potencial}}$)



Fuente: Banco de la República-Informe de inflación diciembre de 2011, actualización marzo de 2012.

Mito No.2: **no hay síntomas de enfermedad holandesa**

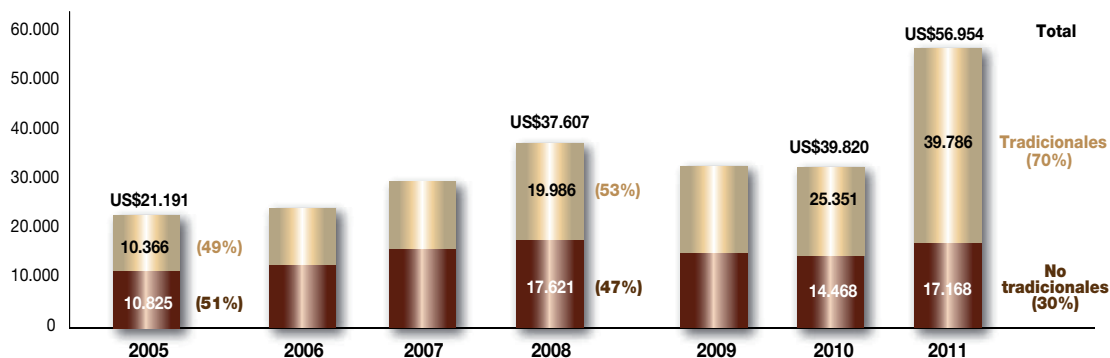
Las declaraciones oficiales niegan los problemas de enfermedad holandesa afirmando que los sectores transables (diferentes a la minería) también están creciendo, pero olvidan enfatizar que lo hacen a ritmos bien inferiores a los del sector minero-energético (generando diferenciales de unos 5-6 puntos porcentuales a favor de estos últimos). Dado ese diferencial, el

resultado es que la industria y la agricultura continúan perdiendo participación dentro del PIB de Colombia, luego son evidentes los síntomas de des-industrialización acelerada. Las cifras son contundentes: actualmente la industria colombiana tan sólo aporta un 13% al PIB, cuando una década atrás aportaba cerca del 14% y tres décadas atrás aportaba el 24%. Entre tanto, el sector minero-petrolero elevó su participación del 1% al 8% del PIB y pronto llegará al 10%, lo cual genera gran cantidad de divisas, pero, en términos relativos, menos oportunidades de empleo respecto del que ofrecían la industria y la agricultura.

Esto también se manifiesta en la canasta exportadora. De los US\$57.000 millones exportados durante 2011, un 70% correspondió a exportaciones tradicionales y sólo un 30% a no-tradicionales (las fuentes de mayor empleo), ver gráfico 2. (*Comentario Económico del Día 5* de marzo de 2012).

Por si no bastaran los dramáticos cambios en la estructura productiva y en la canasta exportadora de Colombia, pues miremos la apreciación real

Gráfico 2. Exportaciones tradicionales y no tradicionales (US\$ millones)



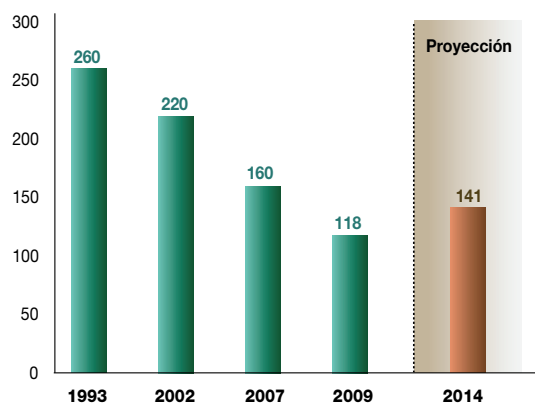
Fuente: cálculos Anif con base Dane.

que produce la enfermedad holandesa sobre la tasa de cambio con nuestros principales socios comerciales. Aquí juegan los determinantes de largo plazo de la IED, unos US\$12.500 millones en promedio durante 2010-2011 (vía balanza cambiaria), donde un 80% de esos recursos se ha destinado a financiar el sector minero-energético. Y también los determinantes de corto plazo, donde el stock de capital especulativo hacia Colombia ascendió a unos US\$9.800 millones en 2011 (un 76% en renta variable y un 24% en renta fija). Todo ello se refleja en una tasa de cambio real que muestra un desalineamiento respecto de su PPA del orden del 10%-15% real, lo cual no ha podido ser compensado con un abaratamiento de la mano de obra (por exagerados parafiscales y SML), ni de los costos de transporte (por atrasos en infraestructura).

Mito No.3: el Régimen de Prima Media es fiscal y socialmente sostenible

Según la Administración Santos, el problema de las pensiones públicas no es de sostenibilidad fiscal, sino de baja cobertura e inequidad. Es obvio que la baja cobertura agrava el problema, pero aun en Europa, con elevadas coberturas, dicho sistema se fue a la quiebra. Pero lo que no han querido entender “las autoridades” es que los problemas de cobertura tienen que ver con las elevadas cargas sobre la nómina, donde los sobrecostos no salariales ascienden a un 60%, lo cual expulsa a los trabajadores hacia el mundo de la informalidad. Sobre el problema de equidad, a Anif le preocupa que la

Gráfico 3. Valor Presente Neto del pasivo pensional (% del PIB)



Fuente: cálculos Anif con base en Echeverri et al. (2001), Osorio et al. (2005), Clavijo (2009) y Ministerio de Hacienda-Confis.

“Las declaraciones oficiales niegan los problemas de enfermedad holandesa afirmando que los sectores transables (diferentes a la minería) también están creciendo, pero olvidan enfatizar que lo hacen a ritmos bien inferiores a los del sector minero-energético.”

estrategia del actual Min-Trabajo sea “combatir” los exagerados subsidios de los estratos altos con otorgamientos de adicionales y generosos subsidios a los estratos bajos (sistema de pilares), a los que cotizan parcialmente (BEPs) e inclusive a los que no cotizan, lo cual es obvio que nos conducirá a un descarrilamiento fiscal rápido. Ya hemos comentado los problemas de sostenibilidad del Régimen de Prima Media (RPM), cuya solución exige:

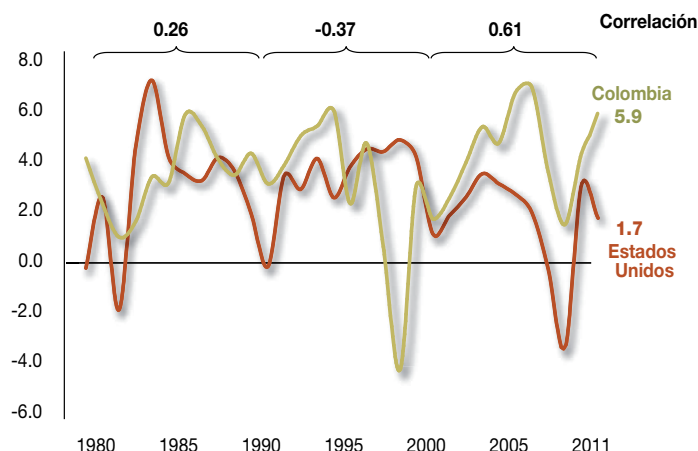
i) elevar la edad de pensión de los 57/62 a los 62/65 años (Mujeres/Hombres), para que entren en vigencia antes de 2014; ii) cerrar el RPM a los nuevos cotizantes, para frenar el desangre fiscal; y iii) volver una realidad la prohibición constitucional de 2005 referida a los regímenes especiales, desconocida por la propia Rama Judicial a través de los “carruseles-pensionales” (ver *Informe Semanal* No. 1111 de febrero de 2012).

Hemos estimado que la típica pensión en Colombia encierra subsidios equivalentes al 15%-25% en términos de tasa de reemplazo y, cuando

se trata de pensiones de SML (un 70% de todas las pensiones), el subsidio asciende a cerca del 50% de dichas mesadas. Además, la Corte Constitucional ha ampliado el llamado período de transición aduciendo “meras expectativas,” generando segundas oleadas de reversa del RAI hacia el RPM. Así, según nuestras cuentas, en los próximos años el Valor Presente Neto (VPN) pensional reversaría parte de las mejorías resultantes de las reformas del período 2003-2007, llegando a cerca del 140% en 2014 (ver gráfico 3), mientras que el gasto en pensiones se situaría alrededor del 4% del PIB en los próximos años.

Mito No. 4: la economía colombiana está blindada frente a la crisis internacional

El argumento oficial postula que los ciclos económicos de Estados Unidos y Colombia no están altamente correlacionados. Si bien la correlación de dichos PIBs fue tan sólo de 0.26 en los años ochenta, dando un giro hacia un negativo de -0.37 durante los años noventa, durante la última década dicha

**Gráfico 4. Crecimiento del PIB real:
EE.UU vs. Colombia**

Fuente: cálculos Anif con base en Dane y BLS.

correlación se ha elevado a 0.6 (ver gráfico 4). Con el advenimiento del TLC con Estados Unidos los ciclos quedarían aun más conectados, tal como le ocurrió a México con el NAFTA, partiendo de unas relaciones comerciales que hoy explican cerca del 38% del comercio internacional para Colombia.

Todo esto indica que una desaceleración en Estados Unidos, más allá del esperado 2% de crecimiento en 2012, nos golpearía de forma significativa. Si bien Colombia ha generado unos importantes “colchones” financieros, vía RIN por US\$32.800 millones y línea contingente del FMI por US\$6.000 millones, ello no evitaría la pérdida de actividad económica importante para ambas partes por cuenta de dicha eventualidad, especialmente estando en el quinto año de la Gran Recesión (2007-2012).

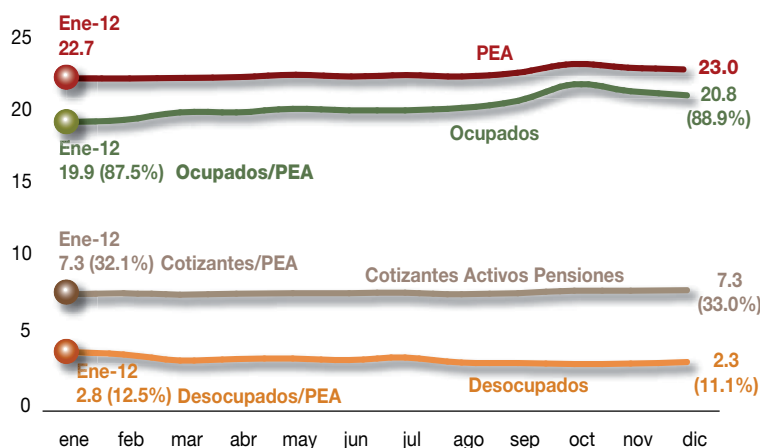
Mito No. 5: el desmonte de la para- fiscalidad no ayudaría a la formalidad laboral

Los técnicos del gobierno aducen que cambios en la forma de financiar las cosas no alteran los resultados,

siguiendo los principios impositivos “óptimos” (esto es, en teoría, todos los impuestos son igualmente distorsivos). Sin embargo, la realidad es bien distinta, pues en Colombia distintos estudios (serios) han demostrado que los incrementos en los pagos de la nómina a cargo de la firma no han sido trasladados bajo la forma de reducciones en los pagos al trabajador (Kugler

y Kugler, 2005). Esto implica que los pagos no salariales han incrementado los costos de la contratación formal, al punto de generar toda una oleada de cooperativas de trabajadores que buscan eludir dichos sobrecostos (¿mito o realidad?). Por eso, tan sólo uno de cada tres colombianos económicamente activos cotiza a la seguridad social, la misma cifra de hace 15 años, antes de la Ley 100 de 1993. La Ley de Primer Empleo (Ley 1429 de 2010) tampoco ha logrado cambiar esta realidad de la informalidad más elevada de América Latina.

De allí la importancia de que en la próxima reforma tributaria, que se discutirá en este primer semestre de 2012, se proponga esta sustitución en el fondeo de parafiscales por la vía presupuestal. Chile actualmente logra que la relación cotizantes activos/PEA ascienda a un 70%, gracias al desmonte total de la parafiscalidad laboral a principios de los años ochenta, ¿Por qué no seguir este camino ya probado en Chile, en vez de seguir construyendo supuestos sobre cómo algo que funciona en la práctica podría no funcionar en la teoría de las autoridades? **ANIF**

**Gráfico 5. Informalidad en Colombia:
cotizantes activos a pensiones**

Fuente: cálculos Anif con base en Dane y Superintendencia Financiera.

Apertura comercial e infraestructura

¿Cómo aprovechar la llegada de los TLCs?



Sergio Clavijo, Alejandro Vera y Manuel I. Jiménez *



El pasado 18 de abril tuvo lugar el seminario de infraestructura de Anif “¿Cómo avanzar en infraestructura en Colombia?”. Éste fue el escenario perfecto para que el gobierno, expertos y académicos trataran abiertamente los retos que enfrenta el país en materia de infraestructura de cara a los TLCs. Todo ello estuvo enmarcado bajo el telón de fondo que significó el anuncio hecho en la VI Cumbre de las Américas, relacionado con la entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos a partir del 15 de mayo, tras algo más de seis años de espera desde su negociación (2004-2006). La discusión partió de analizar los beneficios para el país de llegar, “así fuera tarde”, al mercado de Estados Unidos, el cual representa un 20% del PIB mundial, cuenta con 310 millones de consumidores de elevado PIB per cápita (US\$48.400/año, casi siete veces el de Colombia) y acapara ya casi el 40% de las exportaciones del país (Anif, 2012a). Posteriormente, el debate se centró en analizar las estrategias de estructuración y financiamiento de la infraestructura en el país, teniendo en cuenta la urgencia de ponernos al día en este frente, dada la entrada en operación del TLC con

Estados Unidos y la inminencia del TLC con la Zona Euro a finales de 2012 o principios de 2013.

En este artículo nos centraremos en estos dos temas principalmente. Primero, analizaremos en dónde estamos, hoy en día, en materia de apertura económica y qué sectores son los más favorecidos y más riesgosos con los TLCs. Luego, teniendo en cuenta que la infraestructura es uno de los grandes obstáculos para aprovechar dichos TLCs, echaremos un vistazo a su estado actual, con el objetivo de responder preguntas clave: ¿en qué radica el atraso tan dramático que hoy exhibe Colombia en materia de infraestructura, aun frente a referentes latinoamericanos? ¿Qué debería hacerse al respecto?

Como veremos, Colombia se ha convertido en el Nepal de Suramérica, pese a la acelerada política comercial de los últimos años, pues: i) la relación exportaciones totales (bienes y servicios)/PIB es una

* Director, subdirector e investigador económico de Anif, respectivamente. E-mail: mijimenez@anif.com.co



“Colombia se ha convertido en el Nepal de Suramérica, pese a la acelerada política comercial de los últimos años. La relación exportaciones totales (bienes y servicios)/PIB es una de las más bajas de América Latina (19% vs. la media del 33% de la región); similar a la de principios de los años noventa, cuando empezamos a hablar de apertura comercial.”

de las más bajas de América Latina (19% vs. la media del 33% de la región); similar a la de principios de los años noventa, cuando empezamos a hablar de “apertura comercial”; y ii) el valor total exportado per cápita (incluyendo bienes y servicios) tan sólo alcanzó los US\$1.260 en 2011, bien por debajo de la media de América Latina (US\$2.400). En ese contexto han entrado a funcionar ya ocho TLCs (incluyendo el firmado con Estados Unidos), donde hay tanto sectores potencialmente ganadores (minero-energético, confecciones) como potencialmente perdedores (agricultura y automotriz). Es claro que la única forma de aprovechamiento pasa por la rápida modernización de nuestra precaria infraestructura, especialmente la de transporte. Allí se requiere establecer, de manera urgente, un adecuado marco institucional que permita solucionar los graves

problemas de disputas por terrenos, viabilidades ambientales, solidez financiera e idoneidad profesional, donde la reciente Ley de Asociaciones Público Privadas (Ley 1508 de 2012) apunta en la dirección correcta.

Apertura comercial: dinámica exportadora y TLCs

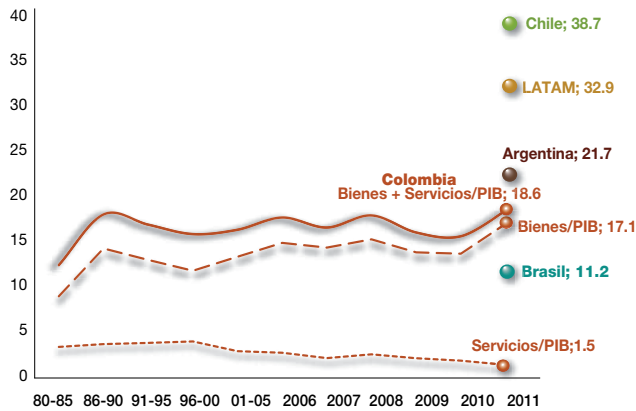
Dinámica de las exportaciones y grado de apertura del país

Aquí queremos dar un mensaje tajante y de entrada: el país está viviendo una falsa ilusión de que somos un portento exportador, por cuenta de haber llegado a los US\$57.000 millones exportados en 2011; cifra que supera las metas trazadas por la Administración Santos para 2014. Pero: ¿cuál es nuestra realidad exportadora? ¿Qué pasa si escalamos esas cifras por población o

por nuestro PIB y si escudriñamos su desequilibrada composición?

Cálculos de Anif (2012b) muestran que el total exportado (incluyendo bienes y servicios) tan sólo representó un valor per cápita de US\$1.260 en 2011, cifra que ha ido en ligero ascenso, pero que todavía revela un pobre desempeño frente al promedio de América Latina (US\$2.400) o un referente como Chile (US\$4.800). En la región tan sólo superamos a Bolivia (US\$780) y Brasil (US\$1.200), sabiendo que este último se puede dar ese lujo por contar con un mercado local de unos 195 millones de habitantes frente a los 45 millones de Colombia. En términos de la relación exportaciones totales (bienes y servicios)/PIB, tenemos un desempeño lamentable. Estamos en niveles del 19% en 2011, cifra similar a la de principios de los años noventa, aunque algo ha subido respecto del 15%-18% del período

Gráfico 1. Colombia: exportaciones/% PIB



Fuentes: Banco Mundial, Banco de la República y cálculos Anif.

2000-2010 (ver gráfico 1). En este frente tampoco alcanzamos la media de la región (33%) y nos ganan Chile (39%) y hasta Argentina (22%). Nuevamente, nuestro consuelo es que somos “más abiertos al comercio” que Brasil (11%), pero donde la relación de poblaciones (mercados internos) es de 4 a 1 a favor de Brasil.

Así, Colombia no parece entonces estar bien posicionada para enfrentar la “enfermedad holandesa” (apreciación cambiaria y compresión de las exportaciones diferentes a *commodities*) y la mayor competencia que se vislumbra por cuenta de los TLCs. Infortunadamente, nuestra infraestructura es precaria, el mercado laboral inflexible y la IED que llega no viene a impulsar nuevos proyectos industriales, sino en un 80% a profundizar la estructura de “enclave” económico de los *commodities*.

Balance de riesgos y oportunidades de los TLCs por sector

Anif también ha venido repicando sobre la idea de que los TLCs implican comercio en ambas vías. Por tanto, si bien cabe aplaudir la acelerada política comercial del país en los últimos años, la cual nos deja hoy en día con ocho TLCs en vigencia frente a los dos TLCs de hace diez años, no se puede desconocer que será el principio de “ventaja comparativa” la que determinará en últimas nuestra estructura productiva sectorial (Anif, 2011a).

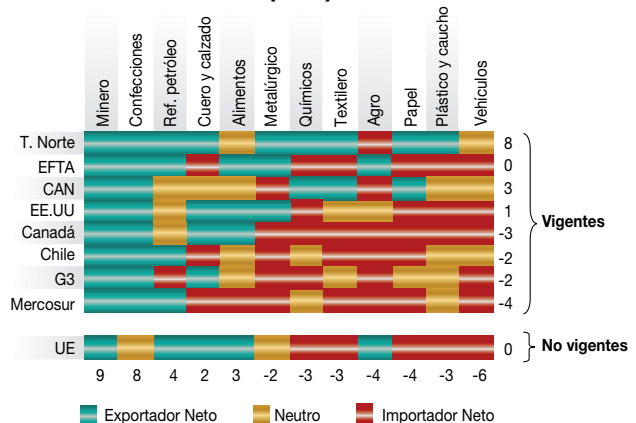
El gráfico 2 resume el potencial impacto de los TLCs que se encuentran vigentes a la fecha en Colombia. Aquel con el Triángulo del Norte de Centroamérica muestra el mayor potencial exportador por sectores, con un balance de +8. Así, Centroamérica resulta atractiva no sólo para los bancos colombianos que ya se han establecido

“Colombia no parece estar bien posicionada para enfrentar la “enfermedad holandesa” y la mayor competencia que se vislumbra por cuenta de los TLCs. Infortunadamente, nuestra infraestructura es precaria, el mercado laboral inflexible y la IED que llega no viene a impulsar nuevos proyectos industriales, sino en un 80% a profundizar la estructura de “enclave” económico de los *commodities*.”

allí, sino que podría arrastrar a nuestro sector real hacia un mercado con un potencial de unos 29 millones de habitantes.

Los mercados de la CAN (+3), Estados Unidos (+1) y el EFTA (cero) ofrecen un potencial exportador medio. Si bien tenemos potencial en minería, confecciones y algo en refinación de petróleo y alimentos, existen principalmente riesgos en plástico y caucho, vehículos y algo en químicos y papel. Los TLCs con Canadá, Chile, G3 y Mercosur representan riesgos de penetración de allá para acá, especialmente si continuamos dilatando los avances en infraestructura y las reformas laborales. Nótese que estos TLCs registran un balance negativo (entre -2 y -4). Aunque en todos tenemos ventajas en minería y confecciones, en-

Gráfico 2. Potencial exportador por TLC y producto (2011)



Fuentes: Dane y cálculos Anif.

frentamos riesgos importadores netos en metales, agro y algo en químicos, textiles, papel y vehículos.

Entre tanto, el TLC con la Zona Euro (actualmente en proceso de aprobación) arroja un balance en equilibrio. El balance potencial (cero) muestra ventajas en minería, refinación de petróleo, cuero y calzado, alimentos e inclusive agro, pero claras desventajas en químicos, textiles, papel, vehículos, plástico y caucho.

El balance sectorial de los TLCs nos indica que el mayor potencial exportador lo muestran los sectores de minería (+9) y confecciones (+8). En cambio, los sectores de refinación de petróleo (+4), alimentos (+3) y cuero y calzado (+2) arrojan un potencial medio (ver gráfico 2). Los sectores con riesgo moderado son metalúrgico, químicos, textilero, agro, papel y plásticos y caucho (oscilando entre -2 y -4). Por último, el sector con el mayor riesgo de penetración de las importaciones es el de vehículos (-6) y eso sin contabilizar aún el TLC con Corea del Sur, cuya negociación está pronta a culminarse.

Así, aunque se habla mucho de la supuesta “apertura comercial” del país, las cifras indican que seguimos bastante rezagados frente a América Latina. Esto se podría mejorar si se aprovecha el potencial en algunos sectores que traen los TLCs ya firmados, tarea que debe emprenderse sin menospreciar los peligros de penetración en otros sectores (siendo vehículos el caso más dramático). Pero aprovechar las oportunidades de estos TLCs dependerá en gran medida de hacer las reformas y obras necesarias en varios frentes. Como veremos en la siguiente sección, la tarea en infraestructura todavía tiene tropiezos.

La infraestructura de transporte en Colombia: avances y desafíos

Un balance histórico y sus retos

El desarrollo de la infraestructura en Colombia fue un tema relegado durante buena parte del siglo XX (Clavijo *et al.*, 2007). Sólo vino a ser impulsado desde principios de

los años noventa, cuando la Constitución Política de 1991 le abrió la puerta a la participación privada en el sector, con la promesa de mejorar la calidad y aumentar la provisión de distintos tipos de bienes públicos en el país (Anif, 2012c). Así, el gobierno le transfirió parte de su responsabilidad al sector privado, ante su estrechez presupuestal y su falta de experiencia en la estructuración y ejecución de este tipo de proyectos (Anif-Correval, 2011).

Más de veinte años después, el balance es mixto. Se ha avanzado de forma significativa en cobertura y diversificación en energía y telecomunicaciones y, otro tanto, en aguas y alcantarillado, gracias al adecuado marco regulatorio adoptado en el país en los años noventa. Sin embargo, la infraestructura de transporte, principalmente la de carreteras, sigue siendo el gran problema sin resolver. Aunque parezca mentira, las dificultades diagnosticadas a principios de los noventa, “hace 20 años”, continúan reinando: i) la mala estructuración de los proyectos; ii) la debilidad institucional;

“Aunque se habla mucho de la supuesta “apertura comercial” del país, las cifras indican que seguimos bastante rezagados frente a América Latina. Esto se podría mejorar si se aprovecha el potencial en algunos sectores que traen los TLCs ya firmados.”



y iii) la carencia de capital apropiado por parte de la mayoría de los constructores (Anif, 2012c).

Infelizmente, el país se ha visto enfrentado a una serie de “desencuentros” entre lo institucional y lo gerencial. Para colmo de males, la bifurcación del “Macizo colombiano” en tres encumbradas cordilleras nos ha hecho las cosas más difíciles. Aún no hemos podido compensar lo costoso y difícil que resulta el desarrollo de la infraestructura en el país, frente a otros como Chile, con un excelente manejo institucional. Hoy seguimos siendo un país particularmente atrasado en materia de infraestructura, lo cual nos resta cada vez más competitividad en los nuevos mercados.

Cifras del Foro Económico Mundial (2011-2012) muestran que Colombia ocupa el puesto 95 entre 142 países en materia de calidad total de la infraestructura, con una calificación de 3.6 frente al 4.3 promedio. Asimismo, nos ubicamos en la casilla 108 en calidad de vías, en la posición 99 en lo referente a vías férreas y en el lugar 109 en calidad portuaria, donde el caso del puerto de Buenaventura es un claro ejemplo de nuestras graves deficiencias (Anif, 2012d).

Curiosamente, el grueso de los problemas no ha estado vinculado a la falta de recursos financieros, sino a graves fallas técnicas en la estructuración de los proyectos. Es sabido que muchos de los proyectos plasmados en la llamada Agenda Interna 2002-2010 eran exigentes desde el punto de vista de trazado geográfico, estudios de suelos y apropiación de los terrenos; razón de más para haber asignado allí el mejor capital humano, lo cual, infelizmente, no ocurrió. El sector de infraestructura, por el contrario, es donde más se ha sentido la carencia de una buena gerencia estatal.

El Instituto Nacional de Concesiones (INCO), que había sido creado precisamente con este propósito, resultó en gran fracaso. En sus ocho años



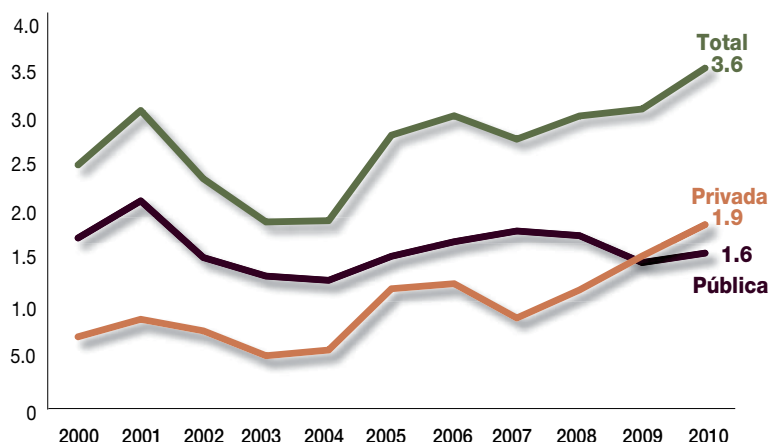
de historia, el INCO tuvo catorce gerentes, los cuales se dedicaron casi exclusivamente a solucionar complicados pleitos jurídicos, heredados de las concesiones de primera generación (garantía de tráfico mínimo), especialmente durante los años 2003-2007. Como si fuera poco, su ente rector, el Ministerio de Transporte, se caracterizó por su pésima gerencia durante toda la Administración Uribe I-II. El propio gobierno saliente así lo atestigua, pues el Sistema de Programación y Gestión de Gobierno (SIGOB) indica que, en 2008, el INCO ha debido contratar la pavimentación de 2.614km y tan sólo logró 209km.

La Administración Santos se encontró entonces con un país rezagado en materia de infraestructura y con la urgencia de establecer un marco institucional más sólido, de cara a la entrada en vigencia de los TLCs. Así, la carencia de infraestructura ha hecho que el país lleve al menos tres décadas sacrificando crecimiento a razón de 1%-2% por año, creciendo más cerca del 4% que del añorado 6% anual.

Inclusive la incursión del sector privado en la provisión de bienes públicos, desde principios de los años noventa, se ha visto compensada por una retracción de la inversión pública. En efecto, la relación inversión total en infraestructura (pública + privada)/PIB se ha mantenido en promedio cerca del 2.8%. El Banco Mundial ha estimado que Colombia requeriría elevar dicha relación a no menos del 6% del PIB por año, por cerca de una década, para siquiera acercarnos a la dotación en infraestructura de la cual disfruta Corea del Sur actualmente (ver gráfico 3).

La Administración Santos tuvo entonces que utilizar sus dos primeros años de gobierno convirtiendo la fracasada INCO en la nueva Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). Con ello, si bien se ha mejorado la institucionalidad del sector, todavía ésta sigue lejos de asegurar la operatividad requerida y su “llegada” no asegura que estemos frente a los exitosos casos del Banco de la República en materia inflacionaria

Gráfico 3. Inversión en infraestructura (como % del PIB)



Fuentes: DNP, Dane y cálculos Anif.

“Colombia requiere moverse al siguiente “peldaño” y crear una “comisión de regulación” del sector transporte, replicando los éxitos que ha tenido el país en el control de la inflación y en la dotación de energía.”

o de la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG en materia de energía. Pese a que dicho esfuerzo de la ANI va en la dirección correcta, la institucionalidad del sector debe cubrir los aspectos de expropiación de terrenos y manejos ambientales, donde se han generado múltiples atrasos en los proyectos (Anif, 2012e).

Colombia requiere entonces moverse al siguiente “peldaño” y crear una “comisión de regulación” del sector transporte, replicando los éxitos que ha tenido el país en el control de la inflación (con el Banco de la República) y en la dotación de energía (con la CREG). La ANI puede que solucione el problema de la estructuración de los proyectos, pero muy probablemente no va a ser capaz de solucionar otros cuellos de botella como: i) la adqui-

sición de predios; ii) la coordinación entre los proyectos y las compañías de servicios públicos; iii) las licencias ambientales; iv) la relación con las comunidades étnicas; v) la optimización técnico-financiera de los proyectos; y vi) el marco jurídico adecuado para ellos (Anif, 2011b).

Avances recientes

A pesar de este crudo panorama por el que atraviesa la infraestructura colombiana, el país ha avanzado en dos frentes principalmente. Por un lado, la experiencia de los últimos veinte años nos ha permitido aumentar en el conocimiento y la estructuración de las concesiones de infraestructura vial. Asimismo, la reciente aprobación de la Ley 1508 de 2012, encaminada a regular el desarrollo de las Asocia-

ciones Público-Privadas (APPs), se convierte en un instrumento clave a la hora de proveerles seguridad jurídica a oferentes y demandantes de proyectos de infraestructura, a través del mejoramiento de las reglas de juego público-privadas. Veamos algunos de sus principales alcances y resultados.

Concesiones viales en Colombia (1994-2012)

En los últimos veinte años, hemos pasado de una primera generación de concesiones, con pocos estudios técnicos y generosas garantías estatales, a concesiones de tercera generación, con mejores proyecciones en estos frentes. Sin embargo, comparado con lo que ocurre en Chile, Colombia está a años luz institucional en ingeniería de punta y en adecuada estructuración de la mayoría de proyectos viales. El lunar sigue siendo un Estado que se recarga excesivamente en el fallido modelo *Design, Build, Operate, Maintain and Transfer* (DBOMT), donde los concesionarios tienen incentivos a pedir renegociaciones con base en sus propios diseños. Ahora bien, el otro extremo de esperar a que todos los aspectos técnicos estén adecuadamente contemplados, también encierra un potencial problema de paralización de las obras, en momentos en que los TLCs claman por avances rápidos en estos frentes.

Ojalá la consolidación institucional de la nueva Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) deje atrás el horrible “paréntesis” del INCO, ya señalado. Esto debe conducir a obtener concesiones mejor estructuradas, adecuadamente financiadas y en donde la competencia internacional debe proveerle al país la mejor tecnología en tiempos mínimos: una verdadera (y ojalá última) cuarta generación de concesiones.

Sin embargo, existen muchas obras que por sus riesgos geológicos deberán

tener el carácter de obras públicas y varias de ellas tienen parte de urgencia frente a los TLCs. Esto implica que el gobierno deberá abordar rápidamente la enajenación del 10% de Ecopetrol para enfocarse en apoyar esas obras extraordinarias con recursos extraordinarios. En dicho cometido, la España de los años setenta tuvo el apoyo (exógeno) de la Unión Europea; el Chile de los años ochenta tuvo la disciplina fiscal y su auge minero a favor. Pues bien, Colombia no tiene apoyos exógenos, pero tiene su “cuarto de hora” minero-energético para sembrarlo en infraestructura ya y ahora (2012-2014). En 2020 será muy tarde.



Infraestructura y las Asociaciones Público-Privadas (APPs)

Sinduda, la Ley de APPs (1508 de 2012) representa una buena oportunidad para avanzar en la solución de los graves problemas que agobian la infraestructura de transporte del país, al convertirse en un vehículo que debería resultar en una asignación y transparencia de recursos más eficiente (Anif, 2012e). Así, esta Ley implica un cambio de mentalidad sobre la contratación pública referida a infraestructura, al tener como ventajas: i) cobijar todos los contratos del caso y, adicionalmente, abrir la posibilidad de iniciativas privadas para el desarrollo y la construcción de nuevas obras; ii) adoptar esquemas de “pago por disponibilidad” de la obra de infraestructura o del servicio público, replicando avances similares en el sector de energía, lo cual es un progreso importante frente a lo concebido en la Ley de Contratación Pública (Ley 80 de 1993); iii) incentivar la sana competencia entre los proponentes de proyectos; y iv) fijarle límites a las adiciones y prórrogas de los proyectos.

Por su parte, el gran desafío de esta nueva Ley de APPs consiste en construir, a partir de allí, un marco institucional que resuelva los problemas de regulación, supervisión y planeación que aquejan al sector. No podemos olvidar que las necesidades son inmensas. Según las multilaterales y la ANI, Colombia debe elevar su actual inversión de sólo un 1% del PIB en vías a cerca del 3% del PIB por año y de forma sostenida durante las próximas dos décadas, tal como ya lo explicamos. Sólo de esta manera Colombia podría aspirar a acelerar su crecimiento sostenido a tasas del 6% anual y aprovechar así los TLCs que ya se han empezado a activar. Esto implica poder financiar cerca de \$18 billones a la altura del año 2014, donde las concesiones aportarían cerca de \$12 billones de dicho total, supuestamente enmarcadas bajo estos nuevos esquemas de APPs. Sin embargo, aún falta por implementar una regulación comprensiva

“Existen muchas obras que por sus riesgos geológicos deberán tener el carácter de obras públicas y varias de ellas tienen parte de urgencia frente a los TLCs. Esto implica que el gobierno deberá abordar rápidamente la enajenación del 10% de Ecopetrol para enfocarse en apoyar esas obras extraordinarias con recursos extraordinarios.”

que permita atraer dichos capitales y superar los cuellos de botella jurídicos y de preservación ambiental. Solucionar esto dependerá claramente de una “comisión de regulación” del sector transporte, como ya comentamos.

Obstáculos al desarrollo de la infraestructura en Colombia (a manera de conclusión)

A lo largo de este artículo hemos destacado dos aspectos de la involución de nuestro sector exportador, lo cual nos mantiene como ese Nepal comercial de América Latina: i) la relación exportaciones totales (bienes y servicios)/PIB continúa siendo una de las más bajas de América Latina (19%), cifra similar a la de principios de los años noventa, pero donde no alcanzamos la media de la región (33%); y ii) el valor total exportado per cápita (incluyendo bienes y servicios) tan sólo alcanzó los US\$1.260 en 2011, bien por debajo de la media de América Latina (US\$2.400). A nivel de TLCs, vimos que el del Triángulo Norte de Centroamérica tiene el mayor potencial exportador, seguido de la CAN y el EFTA. Sin embargo, los TLCs con Canadá, Chile, G3 y Mercosur representan grandes riesgos importadores (netos), mientras que los de Estados Unidos y la Zona Euro arrojan un balance más bien neutro, si Colombia hace apropiadamente “sus deberes”. Los sectores con mayor potencial exportador son los de minería y confecciones. Con potencial medio aparecen refinamiento de petróleo, alimentos y cuero y calzado. Los sectores con riesgo moderado son

metalúrgico, químicos, textilero, agro, papel, plásticos y caucho. Por último, el sector con riesgo importador (neto) elevado es el de vehículos.

Dado que estos balances bien podrían deteriorarse si no se avanza en las tareas estructurales relativas a infraestructura y competitividad, hemos retomado los cinco obstáculos que, según Anif, impiden el desarrollo de la infraestructura en el país, a saber: i) la adquisición de predios; ii) la coordinación entre los proyectos y las compañías de servicios públicos; iii) las licencias ambientales; iv) la relación con las comunidades étnicas; y v) la optimización técnico-financiera de los proyectos.

La adquisición de predios es uno de los problemas más recurrentes de los proyectos de infraestructura (ver cuadro 1). La falla en adquirir la totalidad de predios incrementa el costo de los proyectos y aumenta su tiempo esperado de entrega. Por ejemplo, la autopista Bogotá-Girardot tiene actualmente sobrecostos cercanos al 70% y un retraso de dos años en la entrega gracias a este expediente. La coordinación entre los proyectos y las compañías de servicios públicos es otro grave problema. En el caso de los sistemas de transporte masivo de las principales ciudades, hemos sido testigos de vías nuevas que deben levantarse y volverse a realizar porque afectan una red de algún servicio público.

Ahora, en el tema ambiental y con las comunidades étnicas también ha faltado planeación. En efecto, antes de iniciar los proyectos han brillado por su ausencia la consecución de las licencias ambientales respectivas y un censo de las comunidades étnicas del lugar. Esto evitaría retrasos y la aparición de numerosas comunidades reclamando derechos sobre las zonas por donde deben ir las obras (el ejemplo más evidente es la vía hacia Tribuga).

Cuadro 1. Obstáculos al desarrollo de la infraestructura

Problema	Ejemplo
1. Adquisición de predios	Autopista Bogotá-Girardot
2. Coordinación con servicios públicos	Transmilenio
3. Licencias ambientales	Vía Las Ánimas-Nuquí (hacia Tribuga)
4. Comunidades étnicas	Vía Las Ánimas-Nuquí (hacia Tribuga)
5. Optimización técnico-financiera	Túnel de la Línea
Todos los anteriores	Vía Buga-Buenaventura

Fuente: elaboración Anif con base en Coviandes, Cámara de Comercio de Bogotá, INCO, Inviás, DNP y Portal Único de Contratación.

Vía Buga-Buenaventura



Fuente: elaboración Anif con base en Inviás.

Finalmente, la optimización técnico-financiera también ha brillado por su ausencia. Pese a que en el sector privado hay gran cantidad de recursos de financiamiento (por ejemplo, los Fondos de Pensiones tienen un portafolio de 18% del PIB), las obras siguen realizándose sin la tecnología de punta requerida y como si aún nos encontráramos en la “Edad de Piedra”. Por ejemplo, se está construyendo una gran obra de infraestructura como es el Túnel de La Línea con dinamita y pala.

El campeón en obstáculos dentro de los proyectos de infraestructura es la vía Buga-Buenaventura. Ésta tiene todos los problemas anteriormente mencionados. En algunos tramos abundan obras por pedazos debido a problemas geológicos, de adquisición de predios, ambientales y con las comunidades étnicas de la zona. Asimismo, por ser un terreno de difícil acceso en medio de la Cordillera Occidental, la falta de tecnología de punta para construir túneles y viaductos podría incrementar los costos de la obra. En la actualidad ya se tienen retrasos de dos años y sobrecostos en algunos sectores de hasta el 6%.

Así, existen por lo menos cinco obstáculos al desarrollo de la infraestructura en el país. Los problemas ambientales, étnicos, de predios, la coordinación con los servicios públicos y la optimización técnico-financiera generan retrasos y altos costos en los proyectos. Así, el sector productivo del país tiene que seguir soportando sobrecostos de hasta el 18% por la ausencia de buena infraestructura de transporte, según el BID. Porello, si la Administración Santos quiere que salgamos de este atraso y aprovechar todas las oportunidades que se nos vislumbran con los TLCs, debe estructurar proyectos que resuelvan estos cinco problemas y que permitan que las obras se construyan con toda celeridad. Como vimos, la creación de la ANI es una condición necesaria, pero no suficiente para lograr estos objetivos. Se necesita una entidad supra-sectorial (una Comisión de Regulación en Transporte) que permita no sólo superar estos cinco obstáculos, sino también que provea el marco jurídico de los proyectos de infraestructura. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anif (2011a), “La agenda comercial de Colombia: más allá del TLC con Estados Unidos”, *Informe Semanal* No. 1088 del 29 de agosto de 2011.
- Anif (2011b), “Obstáculos al desarrollo de la infraestructura en Colombia”, *Comentario Económico del Día* 28 de noviembre de 2011.
- Anif (2012a), “Colombia: apertura comercial, competitividad y TLCs”, *Informe Semanal* No. 1124 del 28 de mayo de 2012.
- Anif (2012b), “Colombia: el Nepal de Suramérica y su involución exportadora”, *Informe Semanal* No. 1119 del 23 de abril de 2012.
- Anif (2012c), “Un balance de las concesiones viales en Colombia (1994-2012)”, *Informe Semanal* No. 1120 del 30 de abril de 2012.
- Anif (2012d), “Ay... mi Buenaventura, ¿bello puerto del mar?”, *Informe Semanal* No. 1122 del 14 de mayo de 2012.
- Anif (2012e), “Infraestructura y las Asociaciones Público-Privadas”, *Informe Semanal* No. 1125 del 4 de junio de 2012.
- Anif-Correval (2011), *Privatizaciones, infraestructura y mercado de capitales*, abril de 2011.
- Clavijo S., Rojas C. y Vera A. (2007), “Los fondos de pensiones y la financiación de la infraestructura”, en *Carta Financiera*, No. 137, Asociación Nacional de Instituciones Financieras, Bogotá.
- Foro Económico Mundial (2011-2012), *The Global Competitiveness Report 2011-2012*.



Retos e inversiones en infraestructura

Juan Camilo Granados *



El pasado 15 de mayo entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Éste y otros acuerdos comerciales que el país ha firmado o está negociando, imponen un importante reto en términos de infraestructura y logística para la competitividad del país.

De acuerdo con cifras del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el comercio exterior colombiano se ha multiplicado por ocho en las últimas décadas. Mientras que en 1991 se exportaban US\$7.244 millones, en 2011 se exportaron US\$56.954 millones. Además, las expectativas de crecimiento son mucho mayores, se espera para 2015, superar los US\$70.000 millones.

Este reto incluye, además de inversiones en infraestructura, tareas como lograr que haya procesos de inspección simultánea en puertos –coordinando el trabajo de la Dian, el ICA y el In-vima; la aplicación de horarios en los puertos las 24 horas del día, los 7 días a la semana, y el desarrollo de nuevas políticas de transporte de carga. De acuerdo con *Doing Business 2010* del Banco Mundial, exportar un contenedor de textiles desde Bogotá a través del puerto de Cartagena requiere, en promedio, 6 documentos, 14 días y un costo de US\$1.770. Importar un contenedor desde China hasta Bogotá

* Director de Infraestructura del Ministerio de Transporte.
E-mail: jcgranados@mintransporte.gov.co.

a través del puerto de Buenaventura requiere, en promedio, 7 documentos y 19 días, con un costo de US\$1.990. Para dar respuesta a estos retos, en el Ministerio de Transporte se tomó la decisión de contar con los principios rectores para potenciar el sector: 1) fortalecimiento institucional y buen gobierno; 2) creación de un marco regulatorio para atracción de capital privado y extranjero y alta gerencia de proyectos; y 3) fortalecimiento en la planeación mediante altos estándares en la estructuración y maduración de proyectos y en la creación de un portafolio de proyectos a largo plazo. En este sentido, con el propósito de fortalecer la institucionalidad del sector, se creó en enero de 2011 el Viceministerio de Infraestructura de manera independiente al de Transporte (Decreto 087 y 088), lo cual ha permitido un mayor alcance, especialización y concentración en la planeación, gestión, seguimiento y evaluación de políticas, normatividad, planes y proyectos de infraestructura.

En línea con lo anterior, por medio del Decreto 4165 de noviembre de 2011 y dentro de las políticas del Gobierno Nacional de Renovación del Estado, se creó la Agencia Nacional de Infraestructura-ANI, con el propósito de constituirse como ejemplo a nivel mundial en cuanto a estructuración, maduración, desarrollo y explotación de proyectos de asociación público-privada (APP) de todos los modos de transporte.

De manera complementaria, se involucraron los principios de buen gobierno con el propósito de crear las bases que permitan mayor transparencia combatiendo posibilidades de corrupción tanto en los procesos de adjudicación como en las adiciones de los contratos y uso de los recursos públicos. Por lo anterior, el Invías reformó el régimen de contratación, evitando que la adjudicación de contratos se diera exclusivamente a las propuestas de menor cuantía, sino es decir a propuestas

cercanas al promedio, cuyas metodologías se determinarían de manera aleatoria con la TRM del día anterior a la audiencia de adjudicación, previa habilitación de contratistas con la capacidad técnica, financiera y jurídica para acometerlas. Como resultado de lo anterior, el Invías ha sido reconocido por la Procuraduría General de la Nación por la transparencia y eficacia de los recientes procesos de adjudicación. Asimismo, se adoptó la política de no anticipos, con el propósito de brindar las herramientas para incentivar la celeridad en la ejecución de obras cuya remuneración se efectuaría contra avances en las mismas.

caso de la ANI, es necesario estudios de factibilidad avanzados, Fase II.

Históricamente los recursos invertidos en estudios, diseños y estructuración de proyectos no sobrepasaban los \$10.000 millones, a excepción de 2008 donde la inversión fue de \$34.000 millones aproximadamente. Rompiendo este esquema, el Invías, a través de la Subdirección de Apoyo Técnico, contrató durante la vigencia 2011, 106 estudios e interventorías en distintas etapas de maduración por un valor de \$151.000 millones, los cuales se encuentran actualmente en ejecución. Paralelamente la ANI adelanta la estructuración de 6 grupos

“ Con el propósito de fortalecer la institucionalidad del sector, se creó en enero de 2011 el Viceministerio de Infraestructura de manera independiente al de Transporte (Decreto 087 y 088), lo cual ha permitido un mayor alcance, especialización y concentración en la planeación, gestión, seguimiento y evaluación de políticas, normatividad, planes y proyectos de infraestructura. ”

Igualmente, se implementó la política de estructuración y maduración de proyectos, donde se garantiza que antes de comenzar la construcción de los mismos se cuente con estudios de factibilidad, estructuración financiera, diseños de ingeniería y gestión ambiental, social, predial y del riesgo, que permitan un adecuado esquema de asignación de responsabilidades asociadas a la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura. De esta manera, además de permitir una mejor planeación, se promueve la ejecución en el tiempo planteado y se evitan adiciones y controversias contractuales.

Para el caso de las obras públicas, se abre el proceso con los estudios y diseños definitivos Fase III. Para el

de corredores, con los cuales se busca concesionar cerca de 6.000km de vías. Por otra parte, con el propósito de garantizar un marco normativo robusto que permitiera revolucionar las APPs y garantizar mayor atracción de capital privado, tanto nacional como extranjero, se adoptó la Ley 1508 de diciembre de 2011 - Ley APP. Con esta Ley, se espera atraer inversiones por más de \$7 billones anuales para el sector.

Adicionalmente, el MT, junto con sus entidades adscritas, elaboró un portafolio de proyectos a seguir, el cual consta de 70 proyectos viales, férreos, fluviales, aeroportuarios y portuarios, que representarán \$18 billones de inversión anual desde 2014. El plan pretende dar un salto en el rezago de la infraestructura del país, promoviendo inversiones de aproximadamente el

“Atendiendo la necesidad de contar con una infraestructura eficiente de cara a los TLCs firmados por el país, se ha buscado dar celeridad a la ejecución de dichas obras, exigiendo de parte de los interventores una labor de supervisión más efectiva, y anticipando recursos en aquellos proyectos en los cuales los rendimientos de ejecución superaban el flujo de caja.”

Cuadro 1. Portafolio de proyectos de infraestructura (a 2018)

	2010 (Año Base)	2014	2018
Inversión anual (pesos constantes)	6 billones	18 billones	18 billones
Dobles calzadas	800km	2,400km	4,000km
Red férrea en Operación	500km	1.300km	2.400km
Puertos – Movimiento Carga (comercio exterior)	132 mm tons	180mm tons	250 mm tons
Aeropuertos - Pasajeros	22mm	27mm	34mm

Fuente: Ministerio de Transporte.

Cuadro 2. Grandes proyectos de inversión

Cruce de la Cordillera Central	Túnel II Centenario, Segunda Calzada Calarcá - Túnel II – Cajamarca
Segunda Calzada Buenaventura Loboguerrero	Tramo 1: Altos de Zaragoza, Tramo 2: Altos de Zaragoza - Triana, Tramo 3: Triana - Cisneros, Tramo 4: Cisneros – Loboguerrero
Segunda Calzada Ancón Sur - Primavera - Camilo C	Con los recursos solicitados por \$3.6 billones para el programa Corredores para la Prosperidad 1: Ancón Sur – Primavera
Transversal del Sur - Módulo 1	Variante San Francisco - Mocoa
Transversal del Sur - Módulo 2	Tumaco - Pasto - Mocoa
Junín - Barbacoas	Junín - Barbacoa

Fuente: Invías.

3% del PIB entre el sector público y el privado, frente al 1% que históricamente se ha destinado.

A 2018, según el portafolio de proyectos, se estiman inversiones de \$6 billones para obra pública (1% del PIB) y de \$12 billones a través del sector privado en APPs. Tan sólo en este año se apropiaron recursos por \$7 billones del Presupuesto General de la Nación y se espera que con las inversiones privadas se superen los \$9 billones, equivalentes a un aumento del 50% con relación a 2010. En el cuadro 1 se resumen las principales metas del portafolio.

Además de enfocar los esfuerzos en la generación de proyectos nuevos, se dio continuidad a los proyectos en ejecución. Es así como en 2010 recibimos 49 proyectos estratégicos en ejecución, tanto concesiones existentes, como contratos de obra pública. Atendiendo la necesidad de contar con una infraestructura eficiente de cara a los TLCs firmados por el país, se ha buscado dar celeridad a la ejecución de dichas obras, exigiendo de parte de los interventores una labor de supervisión más efectiva, y anticipando recursos en aquellos proyectos en los cuales los rendimientos de ejecución superaban el flujo de caja.

Dentro del grupo de concesiones vale la pena resaltar el inicio de obra en las concesiones Ruta del Sol 1, 2 y 3 y Transversal de las Américas.

En los proyectos de obra pública, se encuentran los 18 proyectos viales del programa *Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad* que están en ejecución. Se adicionaron estos proyectos hasta el 50% establecido por la ley, con el propósito de pavimentar más kilómetros origen-destino. Adicionalmente, se cuenta con seis grandes proyectos de Invías, los cuales se relacionan en el cuadro 2.

Adicionalmente, con el propósito de mejorar la conectividad transversal del país, el Ministerio de Transporte implementó el programa *Corredores*

Prioritarios para la Prosperidad, cuyo fin es articular los corredores troncales, facilitar la conectividad y garantizar la accesibilidad regional. Para esto se gestionaron recursos por \$3.6 billones, con lo cual se busca pavimentar 718km, construir 36km, de nuevas vías, 34 puentes y 4 túneles, entre otros. Se abrieron 16 procesos licitatorios por \$2.28 billones, los cuales

ya fueron adjudicados sin ningún inconveniente y garantizando la transparencia. Para estos procesos se recibieron 195 propuestas, conformadas por 422 empresas nacionales y 80 extranjeras de países como Chile, Brasil, México, España, entre otros. El valor total de las propuestas adjudicadas permitió ahorros por \$115.000 millones.

Cuadro 3. Corredores prioritarios para la prosperidad

Objeto	Tramo	Valor adjudicado (\$ mm)
Corredor Transversal Medellín Quibdó	Quibdó - Ciudad Bolívar	\$ 254.560
Corredor Transversal Central del Pacífico	Tadó - Santa Cecilia; Santa Cecilia - Pueblo Rico; Apía - La Virginia	\$ 246.312
Corredor Transversal del Libertador	Popayán - La Plata	\$ 236.136
Segunda Calzada Altos de Zaragoza - Cisneros	Altos de Zaragoza - Cisneros	\$ 233.095
Marginal de La Selva	San José del Fragua - San Vicente del Caguán	\$ 193.301
Construcción de la Segunda Calzada Primavera - Camilo C	Camilo C - Primavera	\$ 174.626
Transversal de Boyacá	Chiquinquirá - Puerto Boyacá	\$ 154.280
Villagarzón - San José del Fragua	San José del Fragua - Yurayaco	\$ 120.317
Corredor Honda Manizales	Manizales - Fresno	\$ 100.587
Corredor Troncal Central del Norte	La Palmera - Presidente	\$ 119.979
Corredor del Sur	San Miguel - Santa Ana	\$ 109.121
Corredor Transversal del Carare	Cimitirra - Landazuri	\$ 76.513
Anillo del Macizo Colombiano	Rosas - Bolívar - La Lupa	\$ 57.696
Construcción del Puente Honda	Puente de Honda	\$ 39.361
Transversal del Cusiana	Aquitania - Aguazul	\$ 29.059
Corredor de Las Palmeras	San José del Guaviare - Fuente de Oro	\$ 22.153

Fuente: Ministerio de Transporte.

Sumado a lo anterior, y con el objetivo de rehabilitar y mantener en buen estado de transitabilidad y seguridad vial las carreteras a cargo del Invías, se creó el programa de **Rehabilitación y Mantenimiento**. Para esto se gestionaron recursos por \$1.2 billones con los cuales se busca atender 1.624km en 28 corredores. Los criterios para la selección de los corredores fueron TPD mayor a 1.000 vehículos, que fueran vías pavimentadas y que dieran conectividad a las concesiones y/o las obras estratégicas en ejecución por parte del Invías. Este programa se encuentra a nivel de prepliegos y las licitaciones se abrirán en el mes de junio.

Al tiempo, la ANI se encuentra estructurando 6.000 km de **nuevas concesiones** para llegar a cerca de 11.000km bajo el esquema de APPs. Las licitaciones para estas concesiones deben comenzar en el segundo semestre de 2012 para ser adjudicadas entre 2013 y 2014. La estructuración de los primeros cuatro grupos tiene un valor cercano a los \$65.000 millones. El plazo para entregar propuestas por parte de los interesados cerró el 4 de mayo de 2012 y los proyectos serán adjudicados a mediados de junio. La estructuración de los siguientes dos grupos tiene un valor de \$60.300 millones, de los cuales \$37.300 millones provienen del Fondo de Adaptación.

Adicionalmente, y con el objetivo de dar solución definitiva a las afectaciones y vulnerabilidad de la red causadas por la pasada **ola invernal**, se gestionaron recursos por \$2.2 billones, con los cuales se atenderán 1.530 puntos críticos de la red vial y férrea y se construirán grandes proyectos como los puentes Yatí y Gambote, sobre el río Magdalena en Bolívar; el Túnel de Cocoló en Cundinamarca; el Viaducto de Mesones en Caldas, entre otros. Para el tema **férreo**, se firmó un convenio de cooperación técnica entre el BID y la ANI, y con el apoyo del MT, con el cual se realizó la contratación

Cuadro 4. Nuevas concesiones de infraestructura de la ANI

Grupo 1: Centro – Sur

Corredor Mocoa - Neiva
Corredor Neiva - Girardot
Corredor Girardot - Puerto Salgar - Ibagué

Grupo 2: Centro – Occidente

Corredor Ibagué - La Paila (Con Túnel de La Línea)
Corredor Buga - Buenaventura
Corredor Chachagüí S. de Quilichao

Grupo 3: Centro – Oriente

Corredor perimetral de Oriente de Cundinamarca
Doble calzada en extremos de Bogotá - Villavicencio
Corredor Villavicencio- Arauca (incluye Transversal del Sisga (Chocontá -Aguaclara)
Malla Vial del Meta
Puerto Gaitán - Puerto Carreño

Grupo 4: Corredores Norte

Corredor Vial del Caribe
Corredor Cartagena - Barranquilla
Corredores de rehabilitación y mantenimiento integral por niveles de servicio
Corredor Cesar- La Guajira

Grupo 5: Centro Nororiente

Corredor Bogotá - Bucaramanga - Cúcuta (Incluye Duitama - Pamplona)
Corredor Manizales - Honda - Villeta
Corredor Bucaramanga - Barrancabermeja - Remedios
Puerto Gaitán - Puerto Araujo
Corredores del Norte de Santander

Grupo 6: Autopistas de La Montaña/ de la Prosperidad

Corredores de la Autopistas de la Montaña/Prosperidad

Fuente: Ministerio de Transporte.

de la “Asistencia técnica para la etapa de estudios previos a la estructuración del Sistema Ferroviario Central-SFC”. Basado en proyecciones de demanda de 16 MTA de carbón localizado en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Santander, el proyecto contempla en primera instancia la construcción del Ferrocarril del Carare (500km) para conectar a Bogotá desde La Caro, a Duitama y Barbosa, con el actual SFC a través de La Vizcaína. De igual forma, el proyecto requiere la

rehabilitación de 524km del tramo La Dorada – Chiriguaná y la construcción de un ferrocarril que seguirá un trazado nuevo con una longitud aproximada de 300km hacia Dibulla en el departamento de La Guajira o una tercera línea paralela a Fenoco de 200km. Los costos de inversión del proyecto varían entre US\$2.500 millones y US\$3.500 millones de acuerdo con el tipo de trocha a utilizar y la metodología de implementación. No obstante, el estudio previo a la estructuración técnica,

legal y financiera ha determinado que el proyecto es viable.

Con el fin de poner en operación el tramo con Dorada – Chiriguaná en el corto plazo, la ANI estructura los términos de referencia para la contratación de la rehabilitación de este tramo con sus estándares actuales y hacerlo operacional mediante la atención a los puntos afectados por la ola invernal. En el año 2011 se movilizaron por los *puertos* colombianos 168 MT, de las cuales el 92% correspondió a carga de comercio exterior, principalmente representada en exportaciones de carbón e hidrocarburos. Estos movimientos se realizan a través de 9 zonas portuarias en donde existen 80 permisos portuarios vigentes, en los cuales se están haciendo inversiones importantes para aumentar la competitividad del sector, y se prevé que en el período 2011 – 2014 las inversiones en desarrollos portuarios asciendan a \$2.2 billones. Adicionalmente, los retos que imponen los crecimientos de la economía, la firma de TLCs, la entrada al mercado de buques de mayor tamaño y la ampliación del canal de Panamá conllevan la necesidad de canales de acceso profundos que permitan aprovechar economías de escala.

En este sentido, se realizó durante 2011 y 2012 el dragado de mantenimiento de los canales de acceso de Barranquilla y Buenaventura (bahía interna). En Ciénaga se está construyendo el nuevo canal de acceso público a 20m por un valor de US\$70 millones, el cual terminará en 2013, y se dará inicio en los próximos días a la profundización de la bahía externa de Buenaventura a 13.5m por US\$26 millones. Con la expedición del Decreto 3222 de 2011, a través del cual ha sido posible el ingreso al país de empresas dragadoras con equipos de alta capacidad y tecnología, se ha permitido la contratación de dragados con altos estándares y mejor relación de tiempo y costos.

En el tema *fluvial* se priorizó la recuperación de la navegabilidad para

el transporte de carga y pasajeros por los principales ríos del país. En el río Magdalena, Cormagdalena ejecuta cinco contratos de mantenimiento de la profundidad del canal navegable mediante dragados en el tramo entre Puerto Salgar - Barrancabermeja - Calamar, en el Canal del Dique y el canal de acceso a Barranquilla por \$37.286 millones. Estos contratos de mantenimiento facilitarán la navegabilidad en todo el recorrido de 900km.

De otra parte, Cormagdalena cuenta con los diseños Fase III de las obras de encauzamiento del tramo comprendido entre Puerto Salgar/La Dorada y Barrancabermeja, en una extensión de

estudios, diseños y construcción del muelle en Casuarito - Municipio de Puerto Carreño, por \$3.709 millones. Asimismo, se ejecutan estudios y diseños por más de \$10.000 millones para el desarrollo de la navegabilidad de los ríos Putumayo y Atrato y para las obras de encauzamiento del canal navegable de acceso al muelle Victoria Regia en Leticia.

El Ministerio de Transporte, a través de Aerocivil, ha realizado inversiones en los **aeropuertos** por \$160.000 millones, incluyendo obras en los aeropuertos de Neiva, Florencia, Yopal, Ipiales, Armenia, Saravena, Pasto, Villagarzón, Quibdó, Santa Marta, Riohacha, Po-

por US\$300.000 entre la Corporación Andina de Fomento - CAF-, el MT de Colombia y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas de Ecuador para los estudios de la ampliación del paso de frontera de Rumichaca, basados en la construcción de un nuevo puente, la revisión estructural del actual puente y la mejora a los accesos del paso, convenio que busca consolidar el comercio y el turismo binacional entre Colombia y Ecuador. Además, junto con el Invías, se gestionaron los recursos del PGN para la financiación de la construcción del mismo en el porcentaje que le corresponde a Colombia. Adicionalmente, el Invías está elaborando los estudios de la vía Espriella - Río Mataje, incluidos los puentes sobre los ríos Mataje y Mira por \$1.263 millones.

También, con recursos del BID, se realizaron los estudios y diseños de los Centros Binacionales de Atención en Frontera en Rumichaca y San Miguel. En este último, se acordó su funcionamiento en la población ecuatoriana Lago Agrio, donde las autoridades de los dos países trabajarán de manera conjunta. Adicionalmente, el Invías adjudicó la construcción de la carretera Santa Ana - San Miguel que conecta con este paso fronterizo, por \$109.121 millones. Finalmente, y dentro del compromiso entre el gobierno de Colombia y Venezuela para trabajar de manera conjunta en el diseño y construcción del paso fronterizo en Tienditas, con recursos de la CAF se adelanta el estudio para la construcción del Puente Binacional y el Paso de Frontera por un valor de US\$875.680. En conclusión, el MT cuenta con un gran portafolio de proyectos y grandes inversiones con los que se espera en el mediano plazo generar mayores avances en la infraestructura del país. Esto no sólo responde a los retos planteados por los TLCs, sino que también representa una mejora en la calidad de vida de los colombianos, generación de negocios, crecimiento económico, creación de empleo, entre otros. 

“El MT cuenta con un gran portafolio de proyectos y grandes inversiones con los que se espera en el mediano plazo generar mayores avances en la infraestructura del país. Esto no sólo responde a los retos planteados por los TLCs, sino que también representa una mejora en la calidad de vida de los colombianos, generación de negocios, crecimiento económico, creación de empleo, entre otros.”

256km. Estas obras tienen un costo aproximado de \$800.000 millones.

Las obras de encauzamiento del tramo Barrancabermeja - Calamar se ejecutarán en una segunda etapa. Respecto al Canal del Dique, se encuentra en estructuración un proceso de contratación internacional para la implementación de soluciones definitivas a través del Fondo de Adaptación.

En el río Meta, el Invías contrató la actualización de los estudios y diseños para su navegabilidad por \$6.964 millones. Se realizaron dragados de mantenimiento, además de intervenir con obras de encauzamiento en más de 80 puntos difíciles para la navegación. En 2011, se entregaron las obras de protección y ampliación del muelle de Cabuyaro por \$3.023 millones, y la construcción del muelle de Puerto Carreño cuya inversión ascendió a \$2.654 millones. Finalmente, se realizaron los

payán, Barrancabermeja, Guaymaral, Leticia, Guapi, Nuquí, Bucaramanga, López de Micay (Cauca) y Arauca. Estas obras contemplan mantenimientos de pista, calles de rodaje, infraestructura aeroportuaria, renovación de terminales de pasajeros y de torres de control.

Adicionalmente, se apropiaron recursos por \$402.000 millones para la demolición y reemplazo del Terminal 1 de pasajeros adyacente al Nuevo Terminal Internacional de Pasajeros construido dentro de la concesión firmada en el año 2006. Lo anterior teniendo en cuenta que dentro del contrato inicial no se incluían estas actividades, tan sólo se contemplaba el reforzamiento estructural del mismo y su remodelación.

En el marco de la Política **Fronteriza** y con el objetivo de fortalecer las relaciones binacionales, se suscribió un convenio de cooperación técnica

El transporte y la logística

Las restricciones más vinculantes

Marco Llinás Vargas *

I. Contexto

Para nadie es un secreto que el país enfrenta grandes atrasos en materia de infraestructura. Sale diariamente en titulares de periódicos, se discute en foros políticos, académicos y técnicos. No en vano el indicador de competitividad del Foro Económico Mundial (FEM) le otorga a Colombia una calificación mediocre en cuanto a su infraestructura física, al ubicar al país en el puesto 95 entre 142 países y en el noveno lugar entre once países que el Consejo Privado de Competitividad (CPC) suele utilizar como países de referencia (cuadro 1).

Lo que no se discute mucho es el hecho de que la infraestructura es sólo una de las variables que afecta la competitividad logística del país y que, por tanto, hay que avanzar paralelamente en el resto de variables, si efectivamente el país quiere ser competitivo en materia logística. Más aún—y como tratará de argumentar este artículo—, el país podría hacer grandes avances en competitividad logística en el corto plazo bajo el estado actual de la infraestructura, si se embarca en una agenda de optimización en materia

logística. A lo Hausmann, Rodrik y Velasco y su marco para el crecimiento (Growth Diagnostics)¹, la logística y el transporte son las reales restricciones vinculantes (*binding constraints*) para la competitividad logística del país. Valga la pena aclarar que esta tesis en ningún momento desconoce la necesidad de avanzar con la agenda de infraestructura del país. Todo lo contrario. Desde el CPC se ha venido insistiendo en la imperiosa necesidad

de esta agenda y se ha trabajado conjuntamente con el gobierno para dinamizar su implementación. Sin

* Vicepresidente del Consejo Privado de Competitividad, con la colaboración de Clara Martín investigadora asociada, Consejo Privado de Competitividad.
E-mail: mllinas@compite.com.co
1 Hausmann R., Rodrik D., Velasco A., “Growth Diagnostics”, Universidad de Harvard, 2005.

Cuadro 1. Calidad de la infraestructura

País	Infraestructura en general	Red vial	Red férrea	Infraestructura portuaria	Infraestructura aérea
Portugal	1	1	4	5	6
Corea	2	3	1	3	4
España	3	2	2	1	2
Malasia	4	4	3	2	3
Chile	5	5	8	4	5
Turquía	6	6	6	7	7
Suráfrica	7	7	5	6	1
México	8	8	7	8	8
Colombia	9	10	11	10	10
Brasil	10	11	10	11	11
Perú	11	9	9	9	9

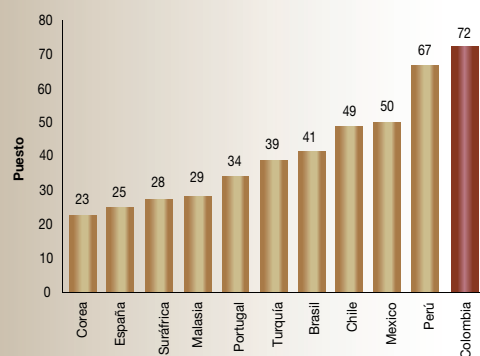
Fuente: FEM, Informe Global de Competitividad 2011–2012.

embargo, la intención de este artículo sí es llamar la atención sobre la existencia de una agenda paralela en materia logística que habrá que implementar si se quiere que los avances en infraestructura se traduzcan en una mayor competitividad del país.

Para comenzar a argumentar esto, vale la pena hacer uso de una definición estándar de lo que significa “logística”: es el conjunto de métodos y medios que permiten optimizar los tiempos y costos de transporte, almacenamiento y distribución de materias primas, partes y productos terminados, desde la empresa hasta el consumidor final. De esta definición se empieza a evidenciar que la infraestructura es sólo uno de los factores que puede impactar la competitividad logística.

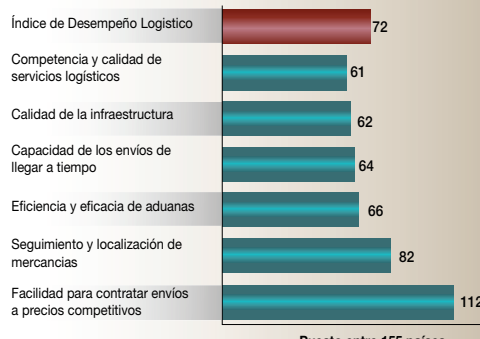
Más aun, la infraestructura de un país no es un fin en sí mismo, sino un medio a través del cual se pueden lograr mayores eficiencias logísticas. Si se quieren mejores carreteras, túneles y puentes, por ejemplo, es porque se quiere reducir los tiempos de transporte de carga con el fin ulterior de lograr los menores costos de fletes posibles. Elementos adicionales como la eficiencia y eficacia en las aduanas, la reducción de tiempos muertos en puertos, la competencia y calidad en servicios de transporte y almacenamiento de carga, son sólo algunos de los otros factores que determinan el desempeño logístico de un país. Precisamente, una medición importante a nivel internacional en materia logística es el Índice de Desempeño Logístico (IDL)², en el cual Colombia ocupó en 2010 el puesto 72 entre 155 países, y el puesto 11 entre los 11 países de

Gráfico 1. Índice de Desempeño Logístico, 2010



Fuente: Banco Mundial.

Gráfico 2. Colombia: Índice de Desempeño Logístico y sus componentes



Fuente: Banco Mundial.

referencia (gráfico 1). Al ver la desagregación de este indicador (gráfico 2), es evidente que el desempeño del país en éste no sólo es el reflejo de falencias en infraestructura, sino también de la falta de un sector de transporte de carga eficiente y la debilidad en el diseño de cadenas logísticas que permitan contratar envíos a precios competitivos, así como de la carencia de eficiencia en los trámites de comercio exterior y en los puertos, la falta de centros de almacenamiento de mercancías y la ausencia de corredores logísticos apropiados que integren diferentes modos de transporte, entre otros.

II. Las otras restricciones

Por tanto, hay otras restricciones que limitan la competitividad en materia logística y que deberían abordarse de manera paralela a los avances en infraestructura.

1. Falta de un sector de transporte de carga competitivo

La existencia de un sector de transporte y de una cadena logística poco competitivos se refleja en los elevados costos de transporte, los cuales representan entre la mitad y las tres cuartas partes de los costos logísticos de las empresas en Colombia³. A manera de ejemplo, si bien se trata de dos modos de transporte diferentes, el costo de transportar un contenedor de 20 pies entre Hong Kong y Barranquilla equivale a \$1.6 millones, mientras que transportar ese mismo contenedor entre Barranquilla y Bogotá cuesta casi cuatro veces más (\$6.35 millones).⁴

² El IDL es elaborado por el Banco Mundial y se basa en una encuesta global a los operadores, los cuales suministran una retroalimentación sobre la situación de la logística en los países en que ellos operan. Este índice contiene medidas cualitativas y cuantitativas sobre los principales cuellos de botella en materia logística.

³ Esta estimación surge de una serie de entrevistas con algunas empresas que forman parte del Consejo Privado de Competitividad.

⁴ Fuente: entrevista con empresarios del sector de transporte y logística.

De acuerdo con el Ministerio de Transporte, la oferta total en el país equivale aproximadamente a 234.000 vehículos, de los cuales alrededor de 80.000 tienen más de 30 años.

Esta falta de competitividad tiene varias explicaciones. En parte se debe a que el sector de transporte se caracteriza por ser altamente informal, en el cual no se cumplen con las contribuciones asociadas a la contratación laboral formal. De acuerdo con cifras del Ministerio de Transporte, aproximadamente 1.2 millones de empleos en este sector son informales. Adicionalmente, predomina la ausencia de contratos entre las empresas transportadoras y los propietarios de los camiones y conductores. Los pocos contratos de vinculación que existen son principalmente transitorios y prima la no exclusividad.

Adicionalmente, el parque automotor es demasiado antiguo. La edad promedio de los vehículos es de 22 años y aproximadamente el 34% tiene más de 30 años.⁵ Lo anterior, además de reducir la competitividad del servicio prestado a través de estos camiones antiguos, genera externalidades negativas para la sociedad, tales como problemas de seguridad vial y de la carga, altos costos de transporte y efectos negativos sobre el medio ambiente.

De otra parte, el exceso de regulación ha sido una de las grandes talanqueras para la competitividad del sector. Si bien se deben destacar los esfuerzos del gobierno en este sentido al desmontar la tabla de fletes, todavía la regulación del sector es demasiado engorrosa e inhibe los ajustes de éste a las condiciones del mercado. Por ejemplo, a raíz del boom petrolero que viene evidenciando el país en los últimos años y la falta de oleoductos, la demanda por el uso de vehículos se ha incrementado, reduciendo la disponibilidad de vehículos para otros sectores de la economía, lo cual ha aumentado sustancialmente el costo de los fletes. Si bien esta situación debería incentivar el aumento del parque automotor por los mayores fletes, la regulación —vía la exigencia de chatarrización o, en su defecto, el pago de una póliza⁶— se convierte en un impuesto al incremento del número

de camiones, obstaculizando el ajuste de la oferta a las señales de mercado.⁷

Asimismo, existen grandes rezagos en materia del capital humano del sector, que en muchos casos no tiene las mínimas nociones de buenas prácticas empresariales para realizar una efectiva gestión de su negocio, redundando en una menor competitividad del sector.

Igualmente, existe mucho espacio para lograr optimizaciones en el manejo

“ La existencia de un sector de transporte y de una cadena logística poco competitivos se refleja en los elevados costos de transporte, los cuales representan entre la mitad y las tres cuartas partes de los costos logísticos de las empresas en Colombia. ”

logístico, a través de la coordinación entre generadores y transportistas que permita un buen diseño de la cadena logística. Por ejemplo, actualmente un vehículo con un conductor hace entre 2 y 3 viajes a la Costa, cuando éste podría hacer cómodamente 4.75 viajes, reduciendo sustancialmente los costos de fletes para el generador de carga.⁸

2. Falta de plataformas logísticas y transporte multimodal

Otra de las grandes deficiencias que afecta el desempeño logístico del país es la falta de plataformas logísticas y el no uso de diferentes modos de transporte para lograr mayores eficiencias en el movimiento de carga. En primer lugar, la carencia de nodos virtuales o físicos de concentración de carga dificultan la optimización logística, generan retrasos en los envíos, y poca

o nula capacidad de seguimiento y localización de éstos.

En 2008 el Gobierno Nacional, mediante el Conpes 3547, estableció una Política Nacional Logística, la cual se propuso como meta el establecimiento de plataformas logísticas que sirvieran como nodos de cargue y descargue y de transferencia modal. Hasta el momento esta política no se ha implementado y sólo se pueden mostrar avances con relación a estudios de factibilidad de algunas plataformas, como es el caso de las plataformas logísticas de Buenaventura y Barrancabermeja. Más aun, el gobierno ha aceptado que el esquema de incentivos plasmados en dicha política no es el adecuado para que el sector privado se meta en el desarrollo de estas plataformas.

En segundo lugar, la falta de combinación de diferentes modos de transporte —como podrían ser el fluvial, el

⁵ De acuerdo con el Ministerio de Transporte, la oferta total en el país equivale aproximadamente a 234.000 vehículos, de los cuales alrededor de 80.000 tienen más de 30 años.³ Esta estimación surge de una serie de entrevistas con algunas empresas que forman parte del Consejo Privado de Competitividad.

⁶ La legislación actual exige que toda persona que desee ingresar un vehículo nuevo debe chatarrizar uno o varios camiones viejos que sumen al menos el 100% de la capacidad de carga del camión nuevo. Como alternativa, se puede presentar una póliza como garantía bancaria que asegura que el propietario cumpla con la desintegración de los vehículos viejos. Aproximadamente el 93% de estas pólizas se siniestra, ya que es más conveniente dejar que la póliza se cobre, a buscar los camiones para chatarrizar. Por lo que, en la práctica, la póliza actúa como una especie de impuesto al incremento del parque automotor.

⁷ De acuerdo con cálculos de la Andi, para el caso de un tractocamión C3S3, la póliza se traduce en un incremento de los costos de operación del 7%.

⁸ Fuente: entrevista con empresarios del sector de transporte y logística.

ferroviario y el carretero— conlleva a que se desperdicien oportunidades de aprovechar eficiencias en materia logística y, por tanto, unos menores costos de transporte. Actualmente, más del 70% de la carga se transporta por carretera y sólo cerca del 24%⁹ se hace por vía férrea; el resto es transportado por vía aérea, fluvial y de cabotaje. A manera de ejemplo, mientras que en Europa más del 60% del transporte es multimodal, en Colombia es apenas del 1.5%.¹⁰

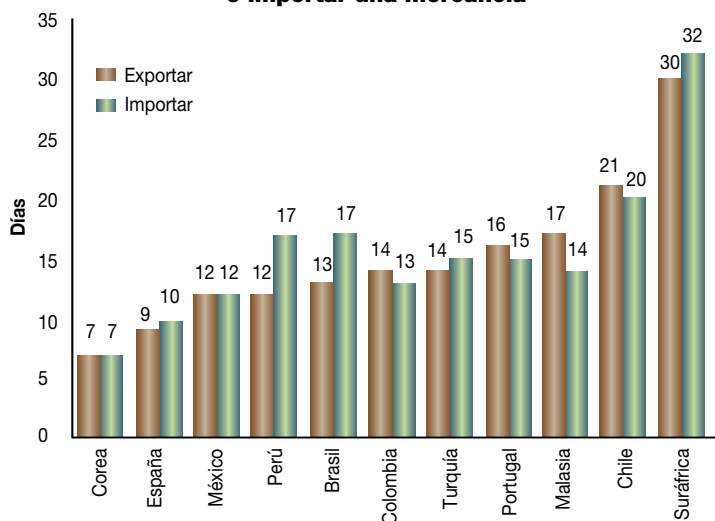
3. Falta de eficiencia en puertos y en trámites de comercio exterior

Otro componente primordial para la optimización logística es la claridad y eficiencia en los trámites de comercio exterior—los cuales en Colombia son dispersos y dilatados, con requisitos

innecesarios y duplicidad en los requerimientos de información—al igual que la eficiencia portuaria. Esta situación se traduce en costos logísticos bastante elevados y prolongados tiempos para exportar o importar una mercancía. De acuerdo con el último informe del *Doing Business*¹¹, entre 183 países Colombia se ubica en el puesto 87 en el ranking de comercio transfronterizo. Según este informe, el número de días requeridos para exportar o importar una mercancía ubica al país en una posición media en relación con los países de referencia, superando a Chile, pero por debajo de países como México, España y Corea (gráfico 3). Sin embargo, cuando se analiza el costo de exportar e importar un contenedor, Colombia es el país que presenta los costos más elevados respecto a los países de referencia (gráfico 4).

“La carencia de nodos virtuales o físicos de concentración de carga dificultan la optimización logística, generan retrasos en los envíos, y poca o nula capacidad de seguimiento y localización de éstos.”

Gráfico 3. Número de días para exportar e importar una mercancía



Fuente: *Doing Business*.

Aunque el gobierno, mediante la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), ha buscado agilizar las autorizaciones y facilitar los trámites, esta integración documental aún no se ha traducido en una integración operacional de las entidades para la realización de un solo procedimiento de inspección. Asimismo, la eficiencia en los trámites de comercio exterior se ve afectada por la carencia de tecnología de punta en los puertos y aeropuertos, y por los prolongados procesos de inspección de las mercancías debido, en parte, a la capacidad limitada de personal y la carencia de atención.¹² Adicionalmente, aunque muchas empresas cuentan con certificaciones internacionales en materia de seguridad, las inspecciones siguen siendo excesivas. Lo anterior obliga a las empresas a almacenar por varios días la carga en puertos, generando retrasos en los envíos, sobre costos en sus productos y, por consiguiente, pérdida de competitividad.

La falta de coordinación interinstitucional, eficiencia y calidad en los puertos no sólo encarece y retrasa el adecuado desarrollo de la actividad de comercio exterior, sino que afecta el resto de la cadena logística, al traducirse en mayores tiempos muertos y costos para el transporte de carga. De acuerdo con el Ministerio de Transporte, en promedio en el país los tiempos muertos logísticos ascienden a 17.6 horas, cuando

⁹ Casi la totalidad de esta cifra corresponde al transporte de carbón.

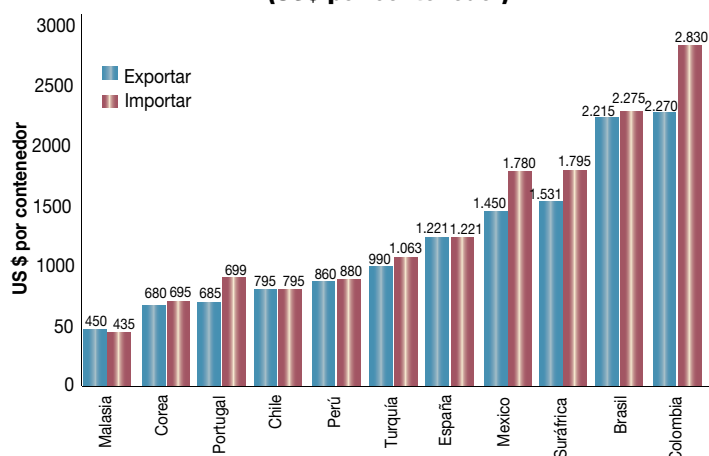
¹⁰ DNP, BID y Ministerio de Transporte, “Plan Maestro de Transporte (2010–2032)”. Pag. 72. Octubre de 2010.

¹¹ Reporte *Doing Business* 2012: “Haciendo negocios en un mundo más transparente”. Banco Mundial – IFC (2011).

¹² Específicamente, las demoras se generan en los procesos de asignación de fechas de inspección, durante la inspección, y en el requerimiento de información adicional.

“La falta de coordinación interinstitucional, eficiencia y calidad en los puertos no sólo encarece y retrasa el adecuado desarrollo de la actividad de comercio exterior, sino que afecta el resto de la cadena logística, al traducirse en mayores tiempos muertos y costos para el transporte de carga.”

Gráfico 4. Costos de exportar e importar una mercancía (US\$ por contenedor)



Fuente: Doing Business.



según el mismo Ministerio éstos podrían reducirse a un promedio de 6 horas. Estos tiempos se incrementan sustancialmente cuando se calculan desde las principales ciudades del país (Bogotá, Medellín y Cali) hasta los puertos de destino, oscilando entre 38 y 55 horas. Para el caso de Bogotá específicamente, estos tiempos varían entre 39 y 46 horas (gráfico 5).

Dados estos tiempos muertos logísticos, de poco –o nada– sirven los ahorros en tiempo que se puedan generar a partir de las mejoras en infraestructura en materia de carreteras, túneles y puentes. Sólo por citar un ejemplo –de acuerdo con el Ministerio de Transporte–, si bien el Túnel de la Línea recortaría el tiempo del trayecto Bogotá-Buenaventura en 80 minutos, la falta de servicios logísticos eficientes en el puerto y demás ineficiencias logísticas generan retrasos de hasta 80 horas durante los fines de semana.

III. La agenda paralela

Como se ha visto, si bien es importante contar con una infraestructura de calidad para la competitividad del país, ésta no es suficiente para incrementar la competitividad en materia logística. Es clave, por tanto, imple-

mentar una agenda paralela a la de infraestructura que busque ganancias en eficiencia logística. Esta agenda no sólo complementaría la agenda de infraestructura, sino que le permitiría al país conseguir victorias tempranas en eficiencia logística, en la medida en que, contrario a la otra agenda, en ésta se podrían obtener muchos resultados en el corto plazo.

Desde el CPC se viene proponiendo que una agenda integral en este sentido se articule bajo la sombrilla de “convertir al sector de transporte de carga en un sector de talla mundial”. Con esto no se pretende, necesariamente, que este sector se convierta en exportador de servicios en materia logística –aunque no se debería descartar esta posibilidad–, sino lograr que su competitividad esté al nivel de la de sus pares internacionales más competitivos.

Esta agenda serviría de sombrilla en la medida en que para incrementar la competitividad de este sector, evidentemente habría que emprender, entre otras, acciones que apunten a proporcionar bienes públicos específicos para el sector –como lo serían las plataformas logísticas–, fomentar la utilización de diferentes modos de transportes, y mejorar la eficiencia en

puertos y en trámites de exportación. En este sentido, una agenda de este tipo involucraría, en primer lugar, acciones concretas sobre el sector de transporte de carga, en materia por ejemplo de capital humano, de cambios normativos y de regulación, de promoción (tal como una agenda de formalización o una agenda en materia de ciencia, tecnología e innovación), y de infraestructura específica. Algunos elementos concretos de esta agenda involucrarían, entre otros, generar una política de mejora de la gestión comercial de las empresas de transporte que administran flota, y fortalecer y coordinar las relaciones entre las empresas transportadoras, generadoras de carga e inversionistas. Adicionalmente, sería necesario continuar con el proceso de agilización y adecuación de los mecanismos de chatarrización para la modernización del parque automotor y asegurar que la oferta de transporte de carga se ajuste de manera más flexible a las condiciones de demanda. Con este mismo fin, se requeriría fijar un plazo de vida útil para los camiones y proporcionar ayuda a los pequeños transportadores en la etapa de transición.

En segundo lugar, habría que diseñar una política para el desarrollo del transporte multimodal, con base en la priorización de corredores logísticos e identificación de sus respectivos cuellos de botella. Una forma de realizar esto sería a través de la implementación de la figura de gerencias de corredores, cuyo objetivo—además de velar por el buen mantenimiento y funcionamiento del corredor—sería buscar las formas más eficientes de transportar carga a través de estos corredores, utilizando diferentes modos de transporte más allá del modo carretero. Esta política tendría que generar incentivos que permitan la integración de las empresas de transporte de carga de los diferentes modos.

En esta misma línea, sería importante el establecimiento de plataformas

logísticas que sirvan como nodos de concentración de carga y de intercambio modal. Para esto, será clave retomar la implementación de la Política Nacional Logística antes mencionada (Conpes 3547), buscando ajustar el esquema de incentivos con el fin de atraer al sector privado a invertir en estas plataformas logísticas. La nueva Ley de APPs (Ley de Asociaciones Público-Privadas, Ley 1508 de 2012) podría utilizarse como base para este tipo de proyectos.

En tercer lugar, esta agenda tendría que dar solución al tema de ineficiencia en puertos y en trámites de comercio exterior, con el fin de reducir los tiempos muertos y disminuir los costos logísticos en los que incurren

mos más ágiles de inspección, como la instalación de scanners, conjugados con un sólido sistema de evaluación ex ante estadística de riesgos.

Finalmente, el esfuerzo de una agenda de competitividad en materia logística no podría recaer únicamente sobre los hombros de los actores públicos relevantes y de los transportadores. Será clave que el resto del sector privado también asuma su responsabilidad en la materia. Esto implicará, por ejemplo, la coordinación entre generadores y transportadores para definir esquemas de planeación logística de mediano plazo, que redunden en menores costos logísticos. Deberá incluir también el desarrollo de estrategias en materia logística para incrementar

“ Desde el CPC se viene proponiendo que una agenda integral en este sentido se articule bajo la sombrilla de “convertir al sector de transporte de carga en un sector de talla mundial” ”

las empresas. Por lo tanto, se requerirá contar con tecnología de punta en los puertos. Será necesario también revisar y ajustar las normas y procesos operativos de manera que permitan coordinar la acción interinstitucional y así unificar los procesos de inspección, al igual que consolidar la VUCE. Igualmente, se requerirá garantizar la adecuada operación en puertos las 24 horas, los siete días a la semana.

Para agilizar los procesos de inspección se requerirá contar con personal suficiente y capacitado, y con parámetros previamente definidos. Se necesitará que estos procesos sean mucho más ágiles cuando las empresas cuenten con certificaciones internacionales autorizadas. En este sentido, se requiere acelerar la implementación y masificación de la figura del Operador Económico Autorizado (OEA). Habrá también que buscar mecanis-

la productividad al interior de las empresas generadoras. Por ejemplo, podría ser de gran utilidad la implementación de *softwares* especiales que permiten realizar trazabilidad de la carga desde el punto de partida hasta que llega a su destino final, o de aquellos que a través de sofisticados algoritmos matemáticos permiten la optimización logística.

En conclusión, los cuellos de botella en materia de transporte y logística son las grandes restricciones vinculantes a una mayor competitividad del país en esta materia. Por tanto, esta agenda en materia logística resulta crítica si el país quiere ver resultados en el corto plazo. Colombia no puede darse el lujo de percatarse al día siguiente de finalizar su agenda en infraestructura de que sigue siendo ineficiente en materia logística por no haber avanzado en esta agenda paralela. 

Alternativas para la financiación de infraestructura

Ana Carolina Ramírez *

El presente artículo plantea una reflexión sobre la necesidad de incrementar el volumen de inversiones en infraestructura en Colombia a la luz de la competitividad y la convergencia regional. Para esto sugiere a las Asociaciones Público-Privadas y la obra pública como dos de los potenciales mecanismos para lograr dicho propósito, y señala los desafíos y ajustes que se requieren para garantizar una provisión eficiente de infraestructura.

¿Por qué es importante invertir en infraestructura?

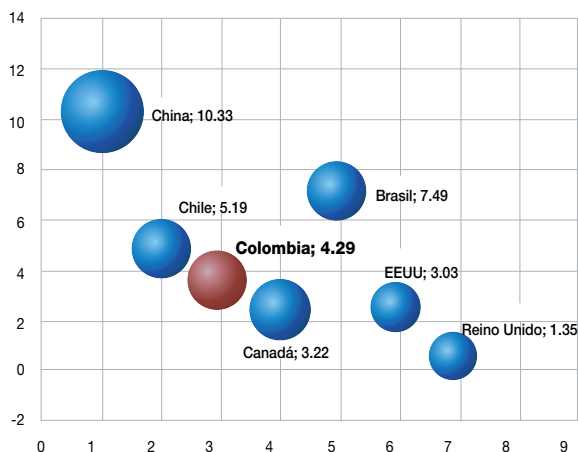
A pesar del consenso sobre la importancia de invertir en infraestructura, sorprende que sea necesario insistir en que Colombia debe ponerse al día en esta materia. El mundo de hoy se mueve en un entorno globalizado, el cual exige a las economías optimizar su capacidad de interconexión con los mercados globales. Este hecho significa, por definición, incrementar los volúmenes de inversión en desarrollo con el fin de garantizar niveles de crecimiento sostenibles en el largo plazo.

Al analizar las cifras de crecimiento de las economías emergentes, es claro que los países que más invierten son los que más crecen. El caso de China es realmente significativo pues ha logrado consolidar tasas de inversión alrededor del 50% del PIB, lo que se ha traducido en un crecimiento del Producto de más del 10% (ver gráfico 1). Ahora bien, al contrastar los niveles de inversión contra la calidad de la infraestructura, es claro que en la medida en que aumenta la inversión de los países, su posición relativa en cuanto a calidad de la infraestructura también mejora (ver gráfico 2).



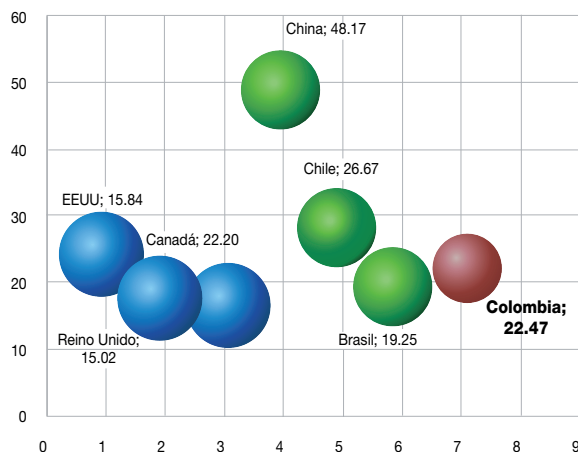
* Directora de Asuntos Económicos. Cámara Colombiana de la Infraestructura. E-mail: aramirez@infraestructura.org.co
Este documento se basa en la ponencia presentada en el Seminario temático Anif: ¿Cómo avanzar en infraestructura? llevado a cabo el día 18 de abril de 2012.

Gráfico 1. Inversión y crecimiento



Ranking de inversión
Fuente: Foro Económico Mundial (2011). Datos consolidados 2011.

Gráfico 2. Inversión y calidad de la infraestructura



Ranking de calidad de la infraestructura de transporte.
Fuente: Foro Económico Mundial (2011). Datos consolidados 2011.

Históricamente, la economía colombiana ha registrado niveles de inversión cercanos al 20% del PIB, donde apenas el 1% es destinado a inversión en infraestructura de transporte. De acuerdo con las recomendaciones de la banca multilateral, Colombia debería invertir más del 4% del PIB para disminuir el rezago en infraestructura, lo que sin duda representa un gran esfuerzo para el Estado a la luz de los compromisos de gasto que demandan otros sectores.

El país no puede asumir el costo de no invertir

Sin embargo, no apurarle el paso a la inversión requerida puede ser muy costoso para el país. Porque la falta de buena infraestructura incide significativamente en los costos de transporte de los bienes finales y las materias primas importadas. Y porque las ineficiencias en la interconexión regional acentúan los problemas de desigualdad que registra Colombia entre sus departamentos y municipios. Sobre el primer punto, vale la pena mencionar a manera de ejemplo que producir un barril de crudo cuesta

“No apurarle el paso a la inversión requerida puede ser muy costoso para el país. Porque la falta de buena infraestructura incide significativamente en los costos de transporte de los bienes finales y las materias primas importadas.”

US\$5, mientras que transportarlo hasta la refinería tiene un costo de US\$15. Esto sucede porque, en algunos casos, la producción de hidrocarburos es transportada por carretera, lo que resulta no sólo en un incremento de tres veces su costo de producción, sino en un desgaste considerable de las vías, las cuales no fueron diseñadas para transportar este tipo de carga.

Lo anterior es tan sólo un ejemplo de los miles que confirman los problemas de competitividad que enfrenta

Colombia a la luz de los tratados de libre comercio que entrarán en vigencia de manera progresiva en los próximos años. Ahora bien, para que las inversiones en infraestructura se traduzcan en verdaderas eficiencias para el aparato productivo colombiano, es necesario formular una política pública en multimodalismo, la cual permita no sólo una asignación coherente de recursos de inversión entre los distintos modos de transporte, sino que optimice los corredores logísticos para que la carga se mueva a un menor costo.

Sumado a lo anterior, también es importante considerar dentro de este debate que las inversiones en infraestructura son clave para la convergencia regional. En materia de desigualdad, Colombia ocupa el puesto 119 de 125 países, posicionamiento relativo que sin duda confirma que hay mucho por hacer por el desarrollo social de los colombianos.

Sin embargo, a la hora de tomar decisiones de asignación de recursos de inversión entre los diferentes sectores, de alguna manera se ha desconocido el impacto que puede tener la inversión de calidad en infraestructura sobre

manera hacer más eficiente la asignación de los recursos disponibles para inversión.

La ley incluye todos los elementos característicos de este tipo de asociaciones, siendo el principal reto el de la administración del riesgo en las distintas fases de ejecución de un proyecto. La aplicación del modelo de *project finance* a la gerencia de la obra, el cual ya ha sido usado en algunas de las concesiones vigentes, permite optimizar la fuente de financiación según la etapa en la que se encuentre el proyecto.

Este mecanismo de gerencia representa una oportunidad para actores clave, como los inversionistas institucionales, quienes han tenido una participación incipiente en la financiación de los portafolios de infraestructura, por su reducida capacidad para administrar los riesgos constructivos. Sin embargo, las APPs se convierten en una oportunidad interesante, en la medida en que la financiación con emisión de bonos podría ser una alternativa viable para las fases de operación de los proyectos.

No obstante, para que la ley se convierta en un verdadero detonador de inversión en sectores escasos de recursos, es necesario que existan los incentivos correctos para la participación privada. Esto implica que la reglamentación de la norma debe incluir garantías para el originador de las iniciativas privadas, reglas de juego claras para las contribuciones de capital local y extranjero y respaldo del Estado a las inversiones estratégicas.

Adicionalmente, representa un gran reto en la esfera institucional, pues significa un cambio de paradigma, al sofisticar los roles de los actores tradicionales de la industria. Las APPs estarán sujetas a la existencia de un vehículo de propósito especial que garantice el cumplimiento de las metas físicas y financieras de

cada una de las etapas del proyecto, mediante la gerencia del flujo de caja del mismo. Esto último cobra gran relevancia si se tiene en cuenta que los pagos de los aportes de recurso público estarán condicionados a los niveles de servicio de la infraestructura en operación, lo que significa que el privado correrá con todos los riesgos asociados a la fase de construcción del proyecto.

Aunque la participación privada es determinante, es claro que el sector público seguirá siendo la contraparte en la ejecución del proyecto. Motivo por el cual las entidades del Estado deben estar preparadas para afrontar los retos que esto trae consigo. Es clave que la capacidad institucional del sector público se vea fortalecida con los conocimientos técnicos, jurídicos y financieros que se requieren en la gestión de los proyectos de APPs. Por ejemplo, las agencias del Estado deben estar en la capacidad de realizar el *due diligence* de los proyectos a financiar mediante APPs, con el fin de garantizar que este mecanismo de adquisición de infraestructura resulte viable de acuerdo con las características del proyecto.

En consideración de lo anterior, vale la pena que tanto el gobierno como el sector privado revisen las experiencias internacionales en materia de APPs, con el fin de tener en cuenta las lecciones aprendidas de otros países en la ejecución de este tipo de proyectos, pues no en todos los casos las APPs resultan ser la opción correcta.

Por ejemplo, el Reino Unido, pionero en el modelo de APPs en el mundo, se encuentra adelantando la reestructuración del Private Finance Initiative (PFI), pues debido a la escasez de recursos derivada de la crisis internacional, se han adjudicado proyectos bajo el mecanismo de APPs no porque resulte la mejor forma de ejecutar el proyecto, sino

RASEC REPORTE ANIF SECTOR CONSTRUCCIÓN

ANIF Centro de Estudios Económicos
Asociación Nacional de Instituciones Financieras



SUSCRÍBASE AL MEJOR ANÁLISIS DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

Información estadística y soporte gráfico de las principales variables que permiten analizar el desempeño del sector en la coyuntura. Dentro de la información que incluye este producto se encuentra el comportamiento de las licencias en construcción, la evolución del número de metros cuadrados en construcción, por tipo de edificación, el valor y el número de las transacciones inmobiliarias, los nuevos préstamos hipotecarios aprobados a individuales y los nuevos créditos destinados a los constructores, así como los precios de la vivienda nueva por estrato. A esta información estadística se suma un análisis semestral del sector.

Suscripciones

ANIF · Asociación Nacional de Instituciones Financieras
Calle 70A N° 7-86 · Tels.: 310.1500, 310.1860
Línea gratis fuera de Bogotá 01.800.011.9907
mivanegas@anif.com.co

www.anif.co



Doble calzado Bogotá-Girardot

“La movilidad de los factores de producción aumenta en la medida en que la infraestructura de transporte disponible sea eficiente y reduzca los tiempos de traslado de un punto a otro.

Por ejemplo, resulta irónico que Quibdó, la capital del departamento más pobre de Colombia, se encuentre a tan sólo 136km de Medellín y desplazarse entre estas dos ciudades tarde más de seis horas.”

el desarrollo de las regiones. Con buena infraestructura, no sólo nos volvemos más competitivos frente al mundo, sino que también se genera un incremento en el bienestar de los hogares, en la medida en que los productos que abastecen al mercado local resultarán menos costos de lo que hoy son. Este hecho al final derivará en mejoras importantes en salud y nutrición de la población más vulnerable.

Adicionalmente, la movilidad de los factores de producción aumenta en la medida en que la infraestructura de transporte disponible sea eficiente y reduzca los tiempos de traslado de un punto a otro. Por ejemplo, resulta irónico que Quibdó, la capital del departamento más pobre de Colombia, se encuentre a tan sólo 136km de Medellín y desplazarse entre estas dos ciudades tarde más de seis horas. Al igual que en el caso de la competitividad, son los costos del transporte los que se constituyen en una barrera de acceso a oportunidades reales de desarrollo.

Los argumentos anteriores confirman que el país no puede seguir asumiendo el costo de no invertir en infraestructura. Si bien es cierto que el esfuerzo fiscal de pasar de invertir el 1% del PIB en infraestructura de transporte al 4% del PIB es significativo, también es cierto que mecanismos como las Asociaciones Público-Privadas (APPs) cobran gran relevancia cuando el objetivo es incrementar el volumen de capital disponible para realizar las obras que se requieran.

La alternativa de las Asociaciones Público-Privadas

En enero de 2012 el Gobierno Nacional sancionó la Ley 1508, la cual define un nuevo marco normativo para las APPs. La idea es que esta nueva ley genere los incentivos necesarios para atraer capital privado como fuente de financiación de proyectos de interés público, y de esta

porque es la única forma de aumentar los recursos disponibles para la financiación del mismo.

Estados Unidos, seguidor de la ejecución de proyectos de infraestructura a través del mecanismo tradicional de obra pública, ha encontrado en la APP una forma de reducir los costos de los proyectos. Por ejemplo, la construcción de los refuerzos del puente Golden Gate en su acceso sur estaba estimada por un valor de US\$468 millones bajo la modalidad de obra pública, y con las APPs se logró reducirlos a US\$456 millones, garantizando no sólo la construcción de los refuerzos sino el mantenimiento de la vía por 30 años.¹

La alternativa de la obra pública

Ahora bien, a pesar de todas las bondades que tiene el mecanismo de APP, el gobierno y todos los demás involucrados no deben olvidar que la adquisición de infraestructura mediante obra pública sigue siendo una alternativa. Seguramente, y dependiendo de la naturaleza del proyecto, la obra pública se constituirá en el único mecanismo viable para ejecutar algunos proyectos de impacto en el desarrollo del país. No obstante, es importante garantizar que este mecanismo de adquisición de infraestructura sea eficiente y no genere distorsiones artificiales en el mercado de la construcción.

Actualmente, las licitaciones públicas para la adjudicación de proyectos de construcción y mantenimiento tienen dentro de sus exigencias el que los proponentes presenten un cupo de crédito en firme equivalente al 20% del valor final del proyecto, el cual deben mantener hasta la finalización de la obra, en caso de que llegare a ser el adjudicatario.

El argumento detrás de solicitar el cupo de crédito es el de garantizar la capacidad y solvencia de la firma constructora para la ejecución del

proyecto, aduciendo que quien no pueda obtener la certificación de un cupo de crédito no está en la capacidad de adelantar un proyecto constructivo. La exigencia de un cupo de crédito es un mecanismo ineficiente para garantizar la capacidad financiera de los proponentes y los flujos de recursos para la ejecución de las obras civiles. Genera costos adicionales para los proyectos, puede restringir la competencia y la pluralidad de oferentes con el consecuente impacto en la concentración de las adjudicaciones y reduce artificialmente el tamaño del mercado. Adicionalmente, las garantías de liquidez de los proyectos están implícitas en una buena gestión contractual, en

si, a juicio de ella y con base en sus análisis de riesgo, un proponente tiene capacidad financiera o no.

Las entidades contratantes deben incluir en los pliegos de condiciones, aquellos parámetros que permitan evaluar la solvencia financiera de un proponente, pero no delegar dicho análisis a terceros que al final generen un costo hundido para el proyecto.

En caso de considerarse, ya en la etapa contractual, la entidad contratante podría solicitarle al adjudicatario final, la presentación de líneas de financiamiento, que se asemejen a la práctica de «cierre financiero» incorporada en los contratos de concesión,

“Vale la pena que tanto el gobierno como el sector privado revisen las experiencias internacionales en materia de APPs, con el fin de tener en cuenta las lecciones aprendidas de otros países en la ejecución de este tipo de proyectos, pues no en todos los casos las APPs resultan ser la opción correcta.”

la medida en que la financiación está garantizada por la Nación.

En aras de la eficiencia de los procesos de licitación, el gobierno debe evitar incorporar en la licitación un gasto excesivo para los proponentes. El cupo de crédito es un gasto adicional tanto para los participantes en la presentación de propuestas como para el fisco una vez está en ejecución la obra. Con las consecuencias sobre el número de participantes y la ineficiencia incorporada por esta figura.

Más allá de lo anterior, con este requisito lo que está haciendo el gobierno es delegar, en quien no corresponde, la banca en este caso, el análisis de la capacidad financiera de los proponentes. De esta forma, a través de la expedición del cupo de crédito es la banca la que le confirma al contratante

como un requisito previo al inicio de las obras. Pero lo más importante es que se deje en libertad al contratista, una vez acreditado dicho cierre, de administrar sus recursos y fuentes de financiación, sin obligarlo a mantener vigentes líneas de financiación que no necesita.

En resumen, la optimización del mecanismo de adquisición de infraestructura mediante obra pública está sujeto a la existencia de competencia en el mercado de la construcción, y para que esta competencia funcione es necesario eliminar las condiciones que derivan en una reducción artificial del tamaño del mercado. 

¹ Tomado de revista ENR: "The construction resource" Edición del 30 de enero de 2012.

Mercado de capitales: avances y metas para 2015 *

La literatura sobre desarrollo económico postula que la mayor profundidad del sector financiero, apoyada en condiciones macroeconómicas favorables a la productividad multifactorial, servirá como catalizador para acelerar el crecimiento sostenible de un país. En efecto, por el lado pasivo del balance, la eficiente captación de recursos financieros provee seguridad al sistema transaccional e incrementa la masa de ahorros. Por el lado activo del balance, ello permitirá incrementar la expansión crediticia y mejorar la escogencia de los proyectos más rentables y de forma diversificada. Entre tanto, la política monetaria debe cumplir su tarea de “suavizar” los ciclos económicos, asegurando una inflación baja-estable y ayudando a evitar sobrecalentamiento crediticio. Con la idea de complementar nuestro reciente análisis sobre progresos en la profundización financiera en América Latina (ver *Informe Semanal* No. 1126 de junio de 2012), en esta nota centraremos nuestro análisis en los avances en el mercado de capitales propiamente dicho. Como veremos,

“A nivel de emisión de acciones, Colombia tuvo un excelente año en 2006-2007, cuando se colocó el 10% de las acciones de Ecopetrol por valor de US\$2.500 millones, equivalentes entonces al 1.6% del PIB. Sin embargo, los años 2008-2010 fueron de relativa “sequía” en materia de colocaciones. Sólo en 2011 se logró un repunte, al emitir acciones por valor de casi \$13 billones, equivalentes al 2.1% del PIB.”

el tamaño del mercado de capitales en América Latina continúa siendo bastante limitado, a pesar de sus avances durante las dos últimas décadas. En este frente cabe distinguir el reciente repunte del mercado bursátil secundario en la región frente al relativo bajo volumen emitido, especialmente por el sector real. La buena noticia es que el auge que tuvo en la década anterior el mercado de renta fija pública podría estar dando paso, dado el mejor desempeño fiscal de la región, a la renta fija privada y a la propia profundización del mercado de renta variable, tanto a nivel de emisores como de transacciones en el mercado secundario, (ver CAF 2011 “*Reporte de Economía y Desarrollo*”).

El mercado de capitales en América Latina

El valor bursátil de América Latina bordeaba un 40% del PIB, mientras que en Asia y en los países desarrollados dicha capitalización bursátil superaba el 100% del Producto antes de la crisis de 2007-2008. Luego de dicha crisis, se estima que el valor bursátil bordeaba en 2010 un 54% del PIB de América Latina y se ubicaba en un 90.6% del PIB en Asia. En el caso de Colombia se ha venido hablando de un valor bursátil equivalente al 65.5% del PIB para 2011

* Corresponde al *Informe Semanal* No. 1127 del 19 de junio de 2012.

frente a un valor equivalente en Chile del 116.8% del PIB. Pero en Colombia, cuando se evalúa su valor efectivo (tomando el 12.5% de Ecopetrol y no el 100% de dicha firma) la cifra en realidad se ubica en un 17.8% del PIB. Más aun, cuando se evalúa la liquidez de estos mercados, la situación es aún más precaria, pues encontramos que en el caso de Brasil bordea un 37.3% del PIB (frente a un valor bursátil total del 55.3% del PIB), mientras que en Colombia se ubica en un 11.1% del PIB (frente a un valor bursátil del 65.5% del PIB). A nivel de “valor flotante”, se estima que el mercado bursátil de Colombia está cerca de un 10% del PIB, por cuenta de una tenencia que se ha llevado a casi el límite del 35% del valor del portafolio de las AFPs, quienes se caracterizan por su estrategia de “*buy-and-hold*”. El mercado de bonos corporativos emitidos por el sector privado en América Latina ha continuado creciendo y actualmente representa cerca del 17.5% del PIB de la región. Allí cabe destacar el papel de liderazgo de Chile, donde dichos bonos del sector privado representan casi un 16% del PIB, mientras que en Colombia se han incrementado del 3% al 6% del PIB durante 2007-2012. Como bien lo destaca el estudio de la CAF (2011), dicho mercado de bonos corporativos ayudó a amortiguar el impacto de las restricciones crediticias resultantes de la crisis 2007-2009. No obstante, queda mucho camino por recorrer en la región, pues en países desarrollados, como Estados Unidos, dichos bonos corporativos representaban un 52.7% de su PIB y en Asia alcanzaban un 26% del PIB. Es bastante posible que la profundización de estos mercados de capitales se vea algo estancada durante 2012-2013 como resultado

de la prolongada crisis en los países desarrollados. Su menor crecimiento, a tasas del 2% anual en Estados Unidos y cercanas a cero en Europa, afectará al mercado tanto en su oferta como en su demanda. Además, el contagio sobre el mundo emergente ya empieza a ser evidente, pues China crecería “solamente” un 7.5% en este año, India lo haría a tasas del 7% y América Latina a ritmos del 3.5%.

Mercado de capitales en Colombia

A nivel de emisión de acciones, Colombia tuvo un excelente año en 2006-2007, cuando se colocó el 10% de las acciones de Ecopetrol por valor de US\$2.500 millones, equivalentes entonces al 1.6% del PIB. Sin embargo, los años 2008-2010 fueron de relativa “sequía” en materia de colocaciones. Sólo en 2011 se logró un repunte, al emitir acciones por valor de casi \$13 billones, equivalentes al 2.1% del PIB, con elevada concentración en el sector real de la economía (ver gráfico 1).

Como ya mencionamos, si bien el valor bursátil bruto de Colombia representó

un 65.5% del PIB al cierre de 2011, en realidad su valor efectivo equivalía al 17.8% del PIB (contabilizando sólo un 12.5% emitido por Ecopetrol y de forma similar para otras empresas públicas como ISA e Isagen), ver gráfico 2. Más aun, la liquidez representada en el IGBC tan sólo se ha logrado elevar del 4.4% en 2005 al 11.1% del PIB al cierre de 2011, mientras que su valor “flotante” probablemente se mantiene en el 10%, por las razones ya comentadas.

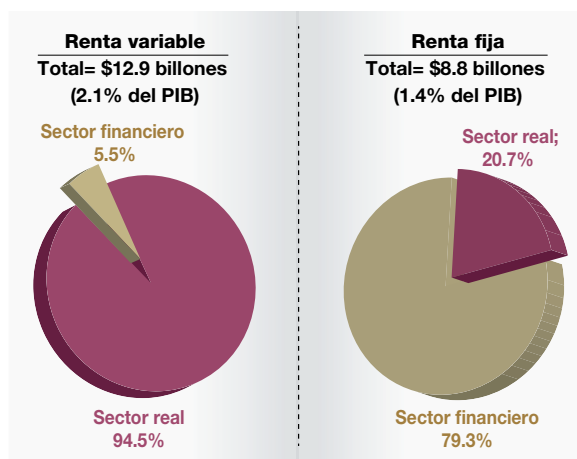
También se ha observado en Colombia una sana depuración de las firmas que figuraban emitiendo acciones, pues han pasado de 94 a 83 durante 2007-2012. A nivel absoluto, el número de emisores es sensiblemente menor que los observados en Lima (257) o Chile (272), aunque en este caso también se requeriría examinar la “vitalidad” de dichos emisores actualmente.

Las razones para no haber recurrido más al mercado de emisión de acciones probablemente siguen siendo las mismas que en el pasado: i) competencia de mercado con el sector bancario, donde este último ha estado recurriendo a “créditos sindicados” que le permiten ampliar montos y plazos; ii) competencia con el dinámico mercado de bonos corporativos, con

especial dinamismo en la porción de financiamiento de infraestructura (ver Anif-Correval 2010, http://anif.co/sites/default/files/uploads/Correval-2010_5.pdf); y iii) los temores a la pérdida de control y los exigentes requerimientos de transparencia y buen gobierno corporativo, donde todavía no se ha logrado crear un mercado más adecuado para las Pymes.

En el plano positivo del mercado secundario, vale la pena destacar la mayor participación de los compradores externos, elevándola del 3% a cerca del 5% en años recientes. A nivel de stock,

Gráfico 1. Composición de recursos conseguidos en mercados de capitales en 2011 (\$ billones)



Fuente: BVC.

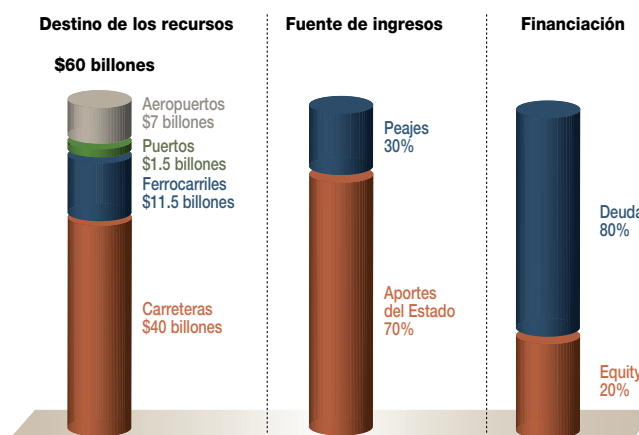
las cifras de la Superfinanciera indican que el capital *offshore* ascendía a cerca de unos US\$9.882 millones, donde la renta fija (TES) representaba el 23.6% y la renta variable (IGBC) el otro 76.4%, ver gráfico 3.

A nivel de la renta fija corporativa, en Colombia se colocaron \$8.8 billones durante 2011, de los cuales \$1.8 billones provinieron del sector real y \$7 billones del sector financiero (ver gráfico 1). Los cálculos que se tiene para 2012 es que dichas emisiones de bonos corporativos llegarían a unos \$7.3 billones (un 1.1% del PIB), estimándose que al finalizar este año dicho stock ascendería a unos \$38.6 billones (un 5.8% del PIB).

Conclusiones

En síntesis, hemos constatado avances importantes en la profundización

Gráfico 2. Inversión en infraestructura 2013-2019



Fuente: elaboración Anif con base en Agencia Nacional de Infraestructura.

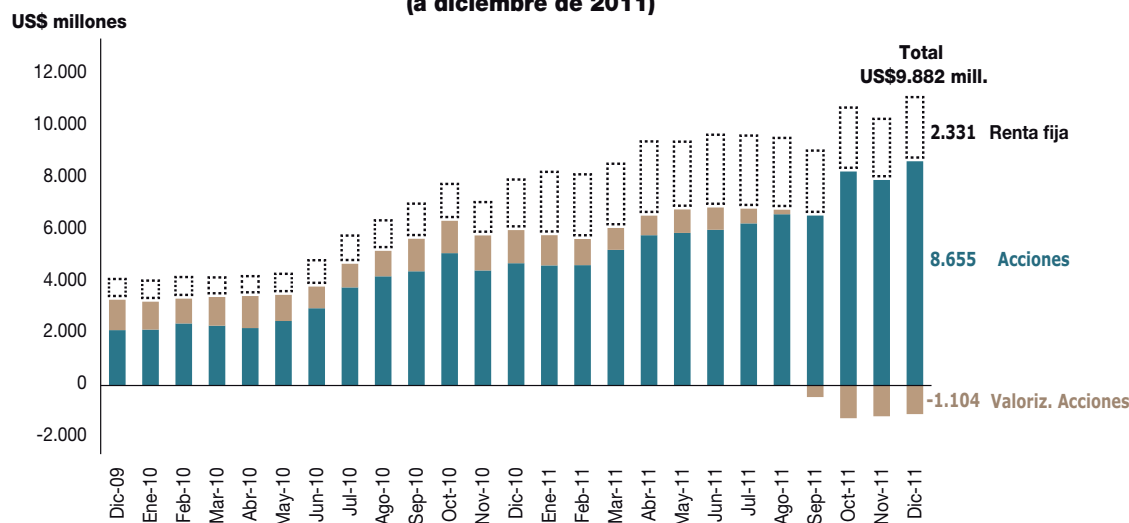
del mercado de capitales de Colombia, donde cabe destacar: i) un valor bursátil efectivo, que se mantiene alrededor del 18% del PIB pese a la turbulencia de los mercados en 2009 y 2011; ii) una mayor participación del mercado *offshore* al elevarse del 3% al 5% del total en los últimos cinco años; y iii) un incremento en stock de bonos corporativos pasando

del 3% al 6% del PIB durante 2005-2012.

Sin embargo, para lograr una mayor “vitalidad”, este mercado de capitales todavía debe trabajar arduamente para alcanzar metas que nos pongan en la ruta de mercados emergentes verdaderamente dinámicos, como los de Asia. Por ejemplo, hacia 2015, Colombia debería ser capaz de alcanzar las siguientes metas: i) valor bursátil efectivo del 30% frente al actual 17.8%; ii) valor del flotante bursátil del 20% frente al actual

10%; iii) participación del *offshore* del 10% del mercado frente al actual 5%; y iv) elevar el stock de bonos corporativos hacia el 16% del PIB que hoy maneja Chile frente al actual 6% del PIB que tiene Colombia, donde el impulso proveniente del llamado “bono-genérico de infraestructura” debería ser uno de los principales pivotes de este importante mercado.

Gráfico 3. Portafolio de fondos de inversión extranjera (a diciembre de 2011)



Fuente: cálculos Anif con base en Superintendencia Financiera.

Infraestructura

y las Asociaciones Público-Privadas *

Recientemente, el Congreso aprobó la Ley 1508 de 2012 para regular el desarrollo de las Asociaciones Público-Privadas (APPs), lo cual debería agilizar y mejorar la calidad de la infraestructura en Colombia. Como es sabido, la debilidad institucional de este sector se ha convertido en grave cuello de botella para alcanzar tal objetivo y, de cara a la entrada en vigencia de los TLCs, el país no puede seguir postergando las soluciones.

El objetivo último de esta Ley es proveer seguridad jurídica a oferentes y demandantes de dichos proyectos a través de mejorar las reglas del juego público-privadas. Si todo sale bien, ello debería reducir los costos asociados a los proyectos y mejorar su calidad. A continuación analizaremos los alcances de dicha Ley, la cual cobija la infraestructura de transporte (excepto puertos), desarrollos inmobiliarios y servicios relacionados. Como veremos, sacarle provecho requiere una cuidadosa reglamentación que equilibre intereses público-privados y que, en últimas, logre atraer a los llamados inversionistas institucionales (AFP, aseguradoras, fondos de inversión, etc.).



Ventajas de la Ley 1508 de 2012

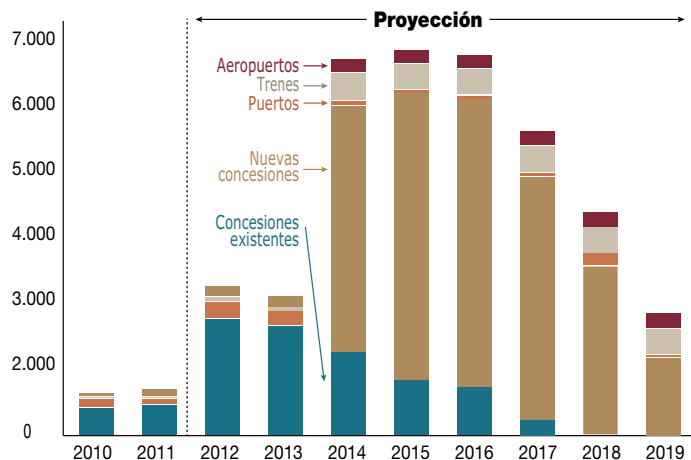
La Ley crea un instrumento de vinculación del capital privado a través de las APPs con el fin de proveer bienes públicos y servicios relacionados. Este vehículo debería resultar en una asignación y transferencia de recur-

sos más eficiente, al ofrecer un mejor tratamiento de los riesgos inherentes al desarrollo de infraestructura. La primera ventaja legislativa es que

* Corresponde al *Informe Semanal* No. 1125 del 4 de junio de 2012.



Gráfico 1. Niveles de inversión en infraestructura de transporte (US\$ millones)



Fuente: Agencia Nacional de Infraestructura.

“La meta del gobierno apunta a lograr inversiones por unos \$18 billones anuales hacia 2014. De éstos, se estipula que \$12 billones se canalizarían a través de concesiones, ojalá enmarcadas bajo esta Ley de APPs. El grueso de los recursos es para carreteras, mientras que en infraestructura fluvial, puertos marítimos, trenes y aeropuertos se invertirían unos \$1.000 millones.”

esta Ley cubre todos los contratos del caso y, adicionalmente, abre la posibilidad de iniciativas privadas para el diseño y la construcción de nuevas obras. Bajo el esquema de APPs, sólo se podrán realizar proyectos cuyo monto de inversión sea superior a \$3.400 millones, con un plazo máximo de 30 años (incluidas prórrogas), donde su inicio sólo ocurrirá cuando la etapa de estructuración sea la óptima, a veces con Fase II o en otras con Fase III, según lo pertinente en cada proyecto. Otra novedad de la Ley de APPs consiste en adoptar esquemas de “pago por disponibilidad” de la obra de infraestructura o del servicio público, replicando avances similares en el sector de energía, lo cual es un progreso importante frente a lo concebido en la Ley de Contratación Pública (Ley 80 de 1993). Esto implica condicionar las retribuciones con dineros estatales al cumplimiento de los servicios y estándares de calidad a lo largo del proyecto. Pero ello obliga a que el contratista optimice el desarrollo

de las obras, tanto en tiempo como en costos y requerimientos técnico-operativos. Así, sólo inversionistas privados con un músculo financiero significativo estarían en capacidad de honrar tales exigencias, lo cual evitaría los descalabros financieros-operativos de los años recientes. En general, esta Ley implica un cambio de mentalidad sobre contratación pública referida a infraestructura en Colombia. Se incentiva la sana competencia entre proponentes, buscando la mejor calidad de las obras, reduciendo costos y acelerando entregas. Para evitar abusos, la Ley planteó límites a las adiciones y prórrogas: ellas sólo podrán hacerse si están directamente relacionadas con el objeto del contrato, transcurridos los tres primeros años de su vigencia, habiéndose cumplido tres cuartas partes del plazo inicialmente pactado, y sólo podrán incrementarse hasta en un 20% del avalúo inicial. En particular, para las APPs de iniciativa privada, la participación de los recursos del Presupuesto General de la Nación,

los entes territoriales o de otros fondos públicos no podrá superar el 20% del presupuesto estimado de inversión del proyecto.

Según la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), el país tiene un marcado rezago en infraestructura de transporte, habiéndose invertido en 2011 tan sólo unos \$6 billones (1% del PIB). Para poder acumular el capital necesario en infraestructura, dicha inversión debe elevarse a no menos del 3% del PIB anual y de forma sostenida durante las próximas dos décadas.

La meta del gobierno apunta a lograr inversiones por unos \$18 billones anuales hacia 2014. De éstos, se estipula que \$12 billones se canalizarían a través de concesiones, ojalá enmarcadas bajo esta Ley de APPs. El grueso de los recursos es para carreteras, mientras que en infraestructura fluvial, puertos marítimos, trenes y aeropuertos se invertirían unos \$1.000 millones (ver gráfico 1). Sólo de esta manera será posible volver una realidad el transporte multimodal en Colombia.

Desafíos de la Ley 1508 de 2012

La parte más delicada de esta Ley tiene que ver con su reglamentación. Si bien la creación de la ANI va en la dirección correcta, la institucionalidad del sector debe ir mucho más allá, cubriendo aspectos de expropiación de terrenos y manejos ambientales, donde se han generado múltiples atascos en los proyectos. Las regulaciones adoptadas en los sectores de energía y telecomunicaciones deberían servir de guía para avanzar también en las áreas de la infraestructura de transporte.

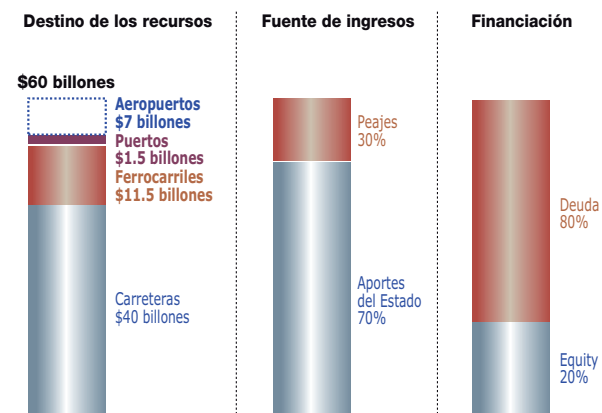
Esta regulación debe ser lo suficientemente flexible como para acomodar los temas de imprevistos, pero sin dejar ventanas abiertas a la

falta de adecuada estructuración de los proyectos. Tal vez el paso más importante aún no se ha dado: debe crearse un ente regulador de las calidades que hoy muestran el Banco de la República o la CREG, donde priman los manejos tecnocráticos. Un segundo desafío tiene que ver con la planeación estratégica de la infraestructura de transporte. ¿Cómo es posible que existan actualmente cuatro concesiones diferentes en un corredor de tan sólo 500km como el de Bogotá-Buenaventura, además de varios tramos de obra pública? Claramente allí no se está aplicando el “Plan Maestro de Transporte”, sobre el cual tanto se ha trabajado.

Otra de las grandes fallas regulatorias ha tenido que ver con la carencia de adecuadas supervisiones de carácter comprensivo sobre los concesionarios, siendo el ejemplo más diciente la concesión Bogotá-Girardot, donde se pagaron tramos “auditados”, pero inexistentes. Esta realidad macondiana nos la recuerda el apesadumbrado contratista que se lamentaba de sólo haber obtenido una “mordida” del 10% sobre un raquítico puente frente al “exitoso” que había logrado el 100% sobre un viaducto inexistente.

Para lograr dichas supervisiones comprensivas se requieren verificaciones continuas sobre avances

Gráfico 2. Inversión en infraestructura 2013-2019



Fuente: elaboración Anif con base en Agencia Nacional de Infraestructura.

“La Ley de APPs representa una buena oportunidad para avanzar en la solución de los graves problemas de la infraestructura de transporte que enfrenta Colombia. Su desafío consiste en construir, a partir de allí, un marco institucional que resuelva los problemas de regulación, supervisión y planeación que aquejan al sector.”

jurídicos, financieros y de obra física a través de terceros verdaderamente independientes de los constructores.

La Ley se inclina a que la financiación de los inversionistas institucionales (AFPs, fiduciarias) ocurra a través del *equity*. Pero valdría la pena explorar la experiencia de Chile, donde se creó la figura de la “prenda especial de concesión de obras públicas”, la cual permite que la concesión se convierta en un *project finance*. Si bien en Colombia la Ley 1508 de 2012 avanza en la creación de deuda no recursiva, aún no es claro que ello redunde en la creación de un verdadero “bono de infraestructura”, como se usa en Chile.

Curiosamente, la ANI viene insistiendo en que el camino está despejado hacia ello. Habrá entonces que esperar al decreto reglamentario para determinar la solidez jurídica de dicho instrumento de deuda. Desde el punto de vista de manejo de riesgos, no parece nada conveniente que las AFPs se involucren en las etapas de riesgo de la construcción. La experiencia internacional, tipo Macquarie, nos indica que esos recursos de las pensiones sólo deberían comprometerse en las titularizaciones de obras que ya estén operando (ver Clavijo, *et al.*, 2007, revista *Carta Financiera* No. 137 de Marzo-Abril). Aclarar todo esto es urgente, pues la ANI confía en que los proyectos se financiarán en un 80% a través de instrumentos de deuda (ver gráfico 2).

Conclusiones

Hemos visto que la Ley de APPs representa una buena oportunidad para avanzar en la solución de los graves problemas de la

infraestructura de transporte que enfrenta Colombia. Su desafío consiste en construir, a partir de allí, un marco institucional que resuelva los problemas de regulación, supervisión y planeación que aquejan al sector.

Las necesidades son inmensas. Según las multilaterales y la ANI, Colombia debe elevar su actual inversión de sólo un 1% del PIB en vías a cerca del 3% del PIB por año y de forma sostenida durante las próximas dos décadas. Sólo de esta manera Colombia podría aspirar a acelerar su crecimiento sostenido a tasas del 6% anual y aprovechar así los TLCs que ya se han empezado a activar. Esto implica poder financiar cerca de \$18 billones a la altura del año 2014, donde las concesiones aportarían cerca de \$12 billones de dicho total, supuestamente enmarcadas bajo estos nuevos esquemas de APPs.

Aún falta por implementar una regulación comprensiva que permita atraer dichos capitales y superar los cuellos de botella jurídicos y de preservación ambiental. Ya hemos comentado en otras ocasiones cómo los mecanismos de tribunales de arbitramento son una mala y costosa salida a esta carencia de un marco institucional que promueva el desarrollo de la infraestructura de transporte en Colombia (ver *Comentario Económico del Día* 9 de mayo de 2012). Lo que está claro es que la ANI, por sí sola, no estará en capacidad de generar toda la institucionalidad requerida en el sector de transporte. De allí la urgencia de movernos al siguiente peldaño de crear una comisión de regulación del sector transporte, replicando los éxitos que ha tenido el país en el control de la inflación (con el Banco de la República) y en la dotación de energía (con la CREG). 

INFORME SEMANAL

 Centro de Estudios Económicos
Asociación Nacional de Instituciones Financieras



SUSCRÍBASE

al Análisis ágil e independiente sobre hechos económicos nacionales e internacionales más importantes, con énfasis en las perspectivas de la economía corto y mediano plazo.



Suscripciones

ANIF - Asociación Nacional de Instituciones Financieras

Calle 70A N° 7-86 - Tels.: 310.1500, 310.1860

Línea gratis fuera de Bogotá 01.800.011.9907

mivanegas@anif.com.co

www.anif.co



Seguridad social y presiones fiscales en Colombia *

“Si la estrategia del gobierno continúa por esa peligrosa senda de combatir los exagerados subsidios a los estratos altos con subsidios a todos los estratos, en vez de abolirlos, se estará perdiendo una oportunidad única de eliminar esos subsidios y la historia pronto nos mostrará la magnitud de dicho error.”

Durante el 26 y 27 de abril se desarrolló el foro anual FIAP-Asofondos en Cartagena, el cual permitió hacer un profundo repaso a la situación de los fondos de pensiones, especialmente en sus aspectos financieros, demográficos, laborales y fiscales. En esta nota haremos un breve resumen de los principales temas allí discutidos, con especial énfasis en las lecciones relevantes para impulsar una verdadera reforma pensional de carácter estructural en Colombia.

El telón de fondo obligado ha sido la dramática situación fiscal de los países desarrollados, donde el añejamiento poblacional está pasando una cuantiosa factura a la hora de honrar las generosas promesas de atención en seguridad social (pensiones y salud). Como veremos, esta situación ha llevado a desbordar los linderos del llamado Acuerdo de Maastricht, cuyos límites establecían una relación deuda pública/PIB inferior al 60% y un déficit fiscal anual con tope del 3% del PIB. En segundo lugar, discutiremos la urgencia de elevar la edad de pensión en Colombia del referente ac-

tual 57/62 (Mujeres/Hombres) hacia un mínimo de 63/65 años (Mujeres/Hombres). Igualmente, resultará prioritario corregir las exageradas tasas de reemplazo (=pensión/salario) del régimen público actual (Ley 797 de 2003), reduciéndolas del rango 65%-80% hacia un 45%-65%, que son las que realmente pueden sostenerse sin generar déficits fiscales adicionales. Por último, haremos un paralelo entre las abundantes “golosinas” que ha propuesto el gobierno para “aderezar” su reforma ante el Congreso y lo que Anif considera debería estarse haciendo en los frentes de: a) Beneficios Económicos Periódicos (BEPs); b) pensión familiar; y c) regalo-pensional al nacer. Estas “golosinas-pensionales” son lujos que se pueden dar aquellos países que, como Chile, han cerrado su régimen público pensional y solucionado de esta manera la “vena rota fiscal” que implica el Régimen de Prima Media (RPM).

* Corresponde al *Informe Semanal* No. 1121 del 7 de mayo de 2012.

Claramente estas “golosinas” no pueden ser la prioridad de una reforma pensional bien fundamentada, donde lo importante en Colombia tiene que ver con: a) la promoción de la formalidad laboral; b) la mejoría en coberturas-contributivas (no a través de subsidios); y c) la corrección de los parámetros demográficos (elevando la edad de pensión) y los actuariales (reduciendo la tasa de reemplazo). Si la estrategia del gobierno continúa por esa peligrosa senda de combatir los exagerados subsidios a los estratos altos con subsidios a todos los estratos, en vez de abolirlos, se estará perdiendo una oportunidad única de eliminar esos subsidios y la historia pronto nos mostrará la magnitud de dicho error. Desde ya preocupa que las fallas estructurales del sector salud ahora amenacen con ser replicadas en el sector pensiones. De no atacarse estos problemas con la diligencia que requieren, Colombia podría verse amenazada con “expropiaciones” de los ahorros privados supuestamente para salvar las arcas públicas, tal como ha ocurrido recientemente en Argentina y se viene rumorando en el caso de Perú.

Presiones fiscales sobre el mundo desarrollado a manos de la seguridad social

El gráfico 1 ilustra el deterioro fiscal esperado en el mundo desarrollado durante el período 2008-2015 respecto del período 1995-2000, donde la causa principal proviene de la presión de los gastos en seguridad social. Curiosamente, los países que peor se encuentran en su relación deuda pública/PIB (como Grecia e Italia al 120%) ya venían de niveles cercanos al 100%. En este sentido, la sorpresa en el deterioro fiscal se focaliza más en los casos de Estados Unidos (pasando

del 55% al 100%), Gran Bretaña (del 45% al 80%) y Alemania (del 58% al 80%). En el eje horizontal se observa que ello es el resultado de estar incurriendo en elevados déficits fiscales, promediando cifras del 9%-10% del PIB anual, con excepción de Italia (al 5% anual).

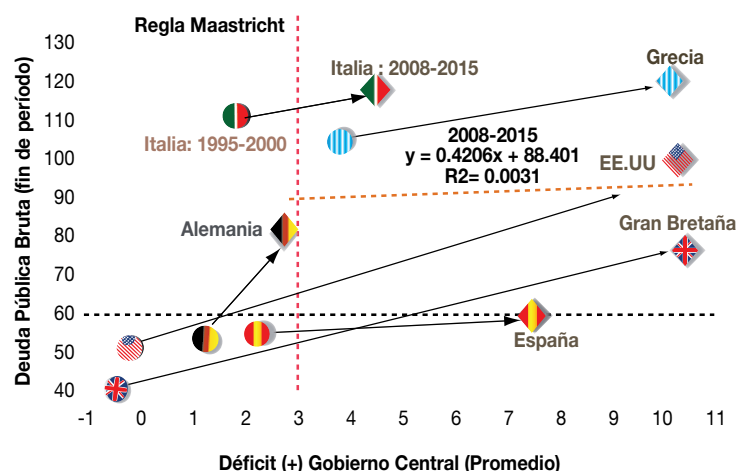
Un país fuertemente castigado por sus debilidades macroeconómicas ha sido España, esperándose una contracción de casi el 2% en 2012 y registrando ya tasas de desempleo cercanas al 25%. Sorprende que España viniera de niveles de deuda relativamente bajos (40%), pero aun así se perfila hacia niveles de endeudamiento del 60%-70%. Evitar niveles del 100% dependerá de su habilidad para recuperar el crecimiento económico y reducir su desempleo a niveles inferiores al 10%, lo cual no luce nada fácil antes de 2014.

El gráfico 2 nos ilustra cómo es el gasto en seguridad social, la principal fuente de esos rápidos deterioros fiscales. Mientras que Italia ya ha experimentado esa pesadilla por décadas y se prepara para incurrir en gastos adicionales del 3% del PIB por año en ese frente, Francia y España lo harán a tasas del 4% del PIB por año, Alemania al 5% y Grecia a un insostenible 7%.

Ya hemos explicado en otras ocasiones cómo Colombia arriesga ir por el mismo camino, de no tomar pronto correctivos en dichos gastos en seguridad social. Mencionamos hace algunos meses cómo los actuales gastos pensionales en Colombia del 3% del PIB por año arriesgan con elevarse al 4% del PIB durante 2015-2020 (aun si se toman correctivos). En ausencia de correctivos pensionales, éstos se elevarán al 5.8% del PIB hacia el año

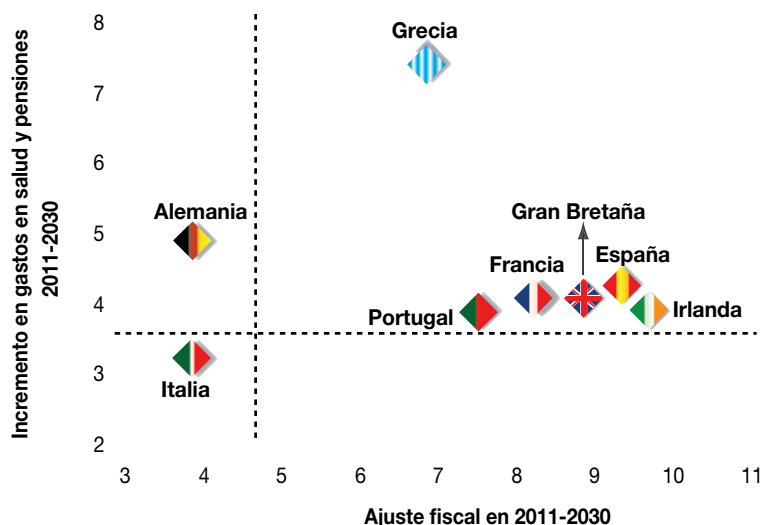
Desde ya preocupa que las fallas estructurales del sector salud ahora amenacen con ser replicadas en el sector pensiones.

Gráfico 1. Relación stock (deuda) vs. flujo (déficit) en Europa y Estados Unidos (% del PIB)



Fuentes: OECD, Eurostat y IMF.

Gráfico 2. Ajuste fiscal y gastos contingentes en salud y pensiones



Fuente: estimaciones del FMI.

2030, en vez de converger hacia el 2.5% del PIB que se tenía estimado (ver *Informe Semanal* No. 1111 de febrero de 2012).

Ajustes en edades de pensión y ajustes paramétricos en Colombia

La solución ineludible está, infortunadamente, en elevar las edades de pensión, tal como se ha hecho tardíamente en Europa. Colombia no puede darse el lujo de desperdiciar esta oportunidad de oro para empezar a cerrar inmediatamente la brecha demográfica-pensional que se ha venido generando, a nivel global, por cuenta de la diferencia entre los años de cotización-activa y los años de disfrute pensional. Mientras que el tiempo de cotización promedio en Colombia bordea tan sólo 20-25 años, el tiempo de disfrute pensional se acerca ya a los 25 años y pronto estará perfilándose hacia los 30 años. En efecto, a Colombia le tomó casi

dos décadas lograr que, a través de la Ley 100 de 1993, se elevara en dos años la edad de pensión, pasando de los 55/60 (Mujer/Hombre) a los 57/62, con vigencia sólo a partir de 2010. Sin embargo, ello de poco le sirvió al país para propósitos de cerrar la brecha demográfica-pensional, pues entre tanto la esperanza de vida de los colombianos siguió en ascenso y, de hecho, a un ritmo superior al que se había incrementado la edad de pensión. Actualmente, esa esperanza de vida conjunta (viuda/viudo), computada al momento de la edad de pensión, se acerca a los 80 años, habiéndose incrementado respecto de los 75 que se tenían unas dos décadas atrás. Seguramente, antes de finalizar la próxima década, dicha esperanza de vida bordeará los 85 años. Así, los mayores tiempos de disfrute requieren equilibrarse fiscalmente a través de incrementar los tiempos de cotización y ello sólo puede hacerse elevando la edad para acceder a la pensión (ver Anif, La Torre de

Babel pensional, 2011, <http://anif.co/node/5921>).

Un desfase similar ocurre en lo referido a la tasa de reemplazo: mientras que para el promedio de países de la OECD ésta ha fluctuado cerca del 70%, en Colombia oscila entre el 65%-80% y, en el caso de la pensión mínima, ésta equivale al 100% de un Salario Mínimo Legal (SML) por orden constitucional.

La falla actuarial es de bulto: si la tasa de reemplazo que equilibra financieramente el RAI está en el umbral 50%-75%, otorgar garantía de una tasa de reemplazo al 100% implica incurrir en elevados subsidios, máxime cuando cerca de un 70% de las pensiones otorgadas rondará por esa cifra del SML. No en vano, en Chile dicha garantía opera a niveles del 75% del SML. Los recursos que hoy se cotizan para cubrir este riesgo de “garantía de pensión mínima” (equivalente al 1% del salario base de cotización para aquellos que superan 4 SML) resultan claramente insuficientes para enfrentar semejante desbalance.

La magnitud de los subsidios otorgados bajo el RPM dependerá de la tasa de reemplazo, de la tasa de rentabilidad del portafolio, del tiempo de cotización y del tiempo de disfrute de dicha pensión. Diversos cálculos nos indican que si las contribuciones al fondo pensional (empleador y trabajador) ascienden al 11.5% del salario, la rentabilidad del portafolio promedia un 6% real-anual y los tiempos de disfrute pensional conjunto (pensionado/viuda) ascienden a 20 años, la única forma de no incurrir en subsidios fiscales es que el tiempo de cotización ascienda a 35 años y no a los 20-25 años que actualmente se están observando en el RPM. Pero esto sólo se lograría con una profunda reforma laboral que implique el fondeo de los parafiscales por la vía presupuestal,

reduciendo significativamente los costos de despido y frenando la indexación del SML.

¿Qué se dice y qué se debe hacer? (a manera de conclusión)

El cuadro 1 contrasta en doble columna lo que se dice que se va a hacer (según el gobierno) frente a lo que debería hacerse (en opinión de Anif) para enfrentar seriamente los actuales desbalances pensionales-fiscales.

En primer lugar aparece el tema de los BEPs. La Ley 1328 de julio de 2009 (Reforma Financiera), en desarrollo de la Reforma Constitucional de 2005, aprobó subsidios para apoyar el Ahorro Programado de Vejez. El gobierno generaría un *pari passu* a partir del séptimo año, en el rango 5%-20%, tratando de inducir alguna fidelidad. Sin embargo, este esquema debilitará el ahorro contributivo y agravará los faltantes fiscales (ver *Informe Semanal* No. 986 de julio de 2009).

Si de ayudar a la gente se trata, la tarea prioritaria del gobierno en este frente debería ser la de buscar con nombre, cédula, dirección (por tierra, mar y aire) a miles de colombianos que contribuyeron a pensiones y que, al no haber alcanzado el tiempo mínimo, el Estado se les está quedando con sus ahorros. Ésta debería ser LA PRIMERA tarea de COLPENSIONES, en vez de buscarse otro terreno de fracaso como “banquero pensional de los pobres” a través de entrar a administrar dichos BEPs.

Otra forma de combatir la inequidad pensional, además de volver una realidad la prohibición constitucional de los regímenes especiales, consiste en mover el sistema público hacia un esquema de pilares. Pero no únicamente creando el pilar “solidario”, sino un esquema de pilares-básicos. Esto implicaría que todos los trabajadores activos cotizaban a un pilar básico aspirando únicamente a tasas de reemplazo en el rango 45%-55%

Cuadro 1. ¿Qué se dice y qué se debe hacer en el tema pensional en Colombia?

¿Qué se dice?	¿Qué se debe hacer?
1. Profundizar BEPs	1. Devolución de saldos
2. Crear pensión familiar	2. Ganar en formalización laboral
3. Donación al nacimiento	3. Concientización al nacimiento

Fuente: elaboración Anif.

“La tarea prioritaria del gobierno en este frente debería ser la de buscar con nombre, cédula, dirección (por tierra, mar y aire) a miles de colombianos que contribuyeron a pensiones y que, al no haber alcanzado el tiempo mínimo, el Estado se les está quedando con sus ahorros.”

(donde no se generaría déficit fiscal adicional). Aquellos que quieran tasas de reemplazo superiores deberán cotizar a otro pilar complementario. Este sistema existe no sólo en Estados Unidos, sino que se acaba de perfeccionar en el caso de Chile (ver *Informe Semanal* No. 1066 de marzo de 2011). Otra de las golosinas que está ofreciendo el gobierno-Congreso es la pensión familiar (según proyecto de Ley 203 de 2012, Senado). En nuestra opinión, este enfoque encierra serios “riesgos morales” que pueden desincentivar las ganancias en formalización y fidelidad pensional: ¿Para qué me esfuerzo en cotizar más si al final me van a premiar con BEPs o con pensiones familiares? Por último, cabe alertar al gobierno sobre lo peligroso que puede resultar extrapolar “dávivas” pensionales del mundo nórdico o chileno, cuando aquí aún no hemos solucionado los problemas más básicos de la sostenibilidad fiscal pensional del régimen público. Se está hablando de “cada niño con su donación-pensional debajo del brazo”, cuando lo apropiado sería concientización desde el

nacimiento sobre la importancia de ahorrar para la vejez.

En dicho foro mucho se insistió, especialmente por parte del ex presidente César Gaviria, sobre la importancia de mejorar la coordinación del Min-Trabajo, DNP y MHCP. El país atraviesa, por primera vez en décadas, relativa “calma fiscal” para poder diseñar bien sus reformas pensionales, tributarias y laborales, de tal manera que todas ellas apunten en la misma dirección de ganar en formalización laboral, equidad-social y sostenibilidad fiscal. Los dos primeros elementos han estado a la orden del día en la discusión, aderezados tal vez con “demasiadas golosinas” para lograr su entrada al Congreso. Pero si el MHCP no toma el liderazgo de la sostenibilidad fiscal-pensional, Colombia arriesga que ese gran error histórico (haber dejado abierto el sistema público en la Ley 100 de 1993) pueda llevarnos a la expropiación de los ahorros privados por cuenta de los futuros aprietos públicos en materia de seguridad social, como ya ha ocurrido en algunos países de Europa Central y en Argentina. 

Fortaleciendo el capital bancario

El tránsito hacia Basilea III *

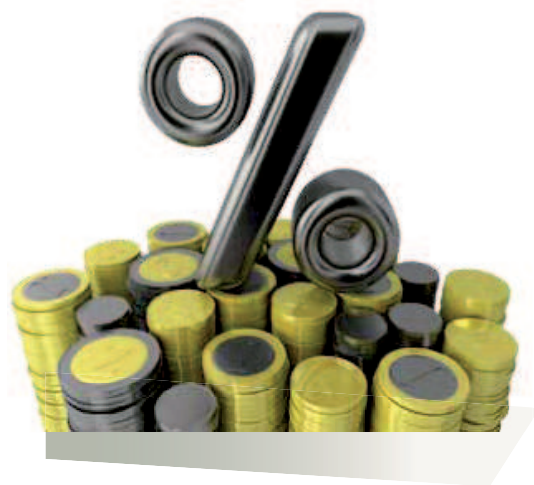
La Gran Recesión (2007-2012) desnudó las vulnerabilidades del sistema financiero a nivel global: “zonas grises” no reguladas, excesivo apalancamiento hipotecario y en operaciones derivadas; además de insuficiente capital tangible bancario. Aunque tarde, el mundo desarrollado ha reaccionado al coordinar, a través del *Financial Stability Board* (FSB), nuevos referentes que apuntan a subsanar esas fallas mediante el acuerdo de Basilea III.

En esta nota analizaremos los progresos que muestra el sistema bancario global, evaluando su “resistencia” bajo escenarios de estrés. Como es sabido, la Reserva Federal (Fed) instituyó las llamadas pruebas de estrés a partir de mayo de 2009, las cuales se han convertido en un pivote de verdadera transparencia bancaria con implicaciones directas de llamados “sutiles” a capitalizar aquellos bancos que muestran debilidades. Estas pruebas se focalizan en las grandes entidades (19 de ellas) con potencial desestabilizador. Como veremos, las lecciones que de allí se extraen para el mundo emergente son igualmente relevantes.

Las pruebas de tensión financiera en Estados Unidos

La carencia de suficiente capital tangible en los principales bancos de Estados Unidos y Europa ha llevado a sus entidades reguladoras a depurar las mediciones de solvencia bancaria (=capital bancario/activos ponderados por riesgo). En el numerador (capital) ahora sólo se incluirán componentes que realmente puedan responder por el “llamado a capital” (principalmente acciones ordinarias y reservas líquidas). En el denominador se adoptarán ponderaciones que verdaderamente evalúen los riesgos (crediticios y de mercado), donde (pos-Grecia) los bonos soberanos no podrán seguir bajo la “ingenuidad” de riesgo cero.

En marzo de 2012, la Fed divulgó nuevos resultados de sus “pruebas de estrés bancario” (CCAR) para las entidades con potencial riesgo sistémico en Estados Unidos. Según este nuevo ejercicio, sólo 4 de los 19 bancos analizados muestran niveles



de capital insuficientes bajo escenarios de tensión. Como se recordará, el ejercicio de 2009 había mostrado que 10 de esas 19 entidades mostraban debilidades de capital. Ello llevó a incrementar el componente de capital *tier 1* de unos US\$420.000 millones (niveles del 5% de los activos ponderados por riesgo) a principios de 2009 a cerca de US\$795.000 millones (niveles del 10.4%) al cierre de

* Corresponde al *Informe Semanal* No. 1118 del 16 de abril de 2012.

2011, donde el programa de salvataje TARP jugó un papel importante (ver *Comentario Económico del Día* 16 de febrero de 2012).

Bajo condiciones macroeconómicas adversas en Estados Unidos y contagio proveniente de la crisis de Europa, este conjunto de 19 bancos podría llegar a perder unos US\$534.000 millones durante 2012-2014. De no inyectarse capital fresco, la razón de capital *tier 1* para el conjunto de estas entidades caería del 10.1% al 6.3%. Sin embargo, 15 de las 19 entidades todavía mantendrían niveles de capital tangible superiores al mínimo requerido del 5% (exigido por la Fed). Las cuatro entidades que caerían por debajo de ese límite de capital regulatorio serían: Ally Financial, Citigroup, MetLife y SunTrust Banks (ver cuadro 1). Esto pone de presente la urgencia de limpiar el balance de activos tóxicos que, bajo escenarios de estrés, pierden valor rápidamente.

Estrés financiero y retención de utilidades en Colombia

Cuando en 2008 estalló la crisis financiera internacional, no era difícil imaginar que, como en el pasado, la afectación de la banca del mundo emergente vendría por el “secamiento” del mercado interbancario y el recorte de plazos sobre las líneas externas. La Superintendencia Financiera (SF) buscó blindar los bancos locales a través de la “persuasión moral” sobre la importancia de crear reservas de capital a través de la retención voluntaria de utilidades. Ello funcionó bien en su momento y la duda hacia futuro es cuánto de dicho colchón debe seguir teniendo un manejo discrecional. Si los bancos locales se vieran contaminados por la crisis internacional (y gastaran dicho colchón), se afectaría la relación reservas/capital suscrito y pagado. En

Colombia ese indicador ha pasado de 3.1 veces en 2006 a un excelente 8.3 veces en 2011, gracias, en gran medida, a la evolución de las reservas legales, en las que se ha venido contabilizando esta retención de utilidades (ver cuadro 2). De hecho, estas reservas pasaron de constituir un 3.2% de los activos en 2006 a un 6.4% en 2011. En contraste, las reservas ocasionales han mantenido su participación respecto a los activos, permaneciendo en el 1.5%. Es claro que esta política de crear colchones de capital en la banca

colombiana ha jugado a favor de la solvencia de nuestro sistema bancario, precisamente durante estos años de posible recaída internacional de 2012-2013. Vale la pena destacar que este incremento en las reservas, como defensa patrimonial, debe hacer tránsito (ordenado y viable) hacia un fortalecimiento de carácter más permanente del capital, bajo los nuevos criterios de Basilea III y de reservas anticíclicas para entidades con riesgo sistémico.

Dicho de otra manera, es necesario repensar el esquema de persuasión

Cuadro 1. Razones de capital tangible (%)

	2011-III	2013-IV	
	Capital común	Bajo estrés sin capitalización	Bajo estrés con capitalización
The Bank of New York Mellon Corporation	12.5	13.3	13.0
State Street Corporation	16.0	15.1	12.5
American Express Company	12.3	12.4	10.8
Capital One Financial Corporation	10.0	7.2	7.8
Regions Financial Corporation	8.2	5.7	6.6
BB&T Corporation	9.8	7.3	6.4
Fifth Third Bancorp	9.3	7.7	6.3
Total Sistema	10.1	6.8	6.3
Wells Fargo & Company	9.3	6.6	6.0
Bank of America Corporation	8.7	5.7	5.9
The PNC Financial Services Group. INC.	10.5	6.6	5.9
The Goldman Sachs Group. Inc	12.1	5.8	5.7
JPMorgan Chase & Co.	9.9	6.3	5.4
Morgan Stanley	12.0	5.4	5.4
U.S. Bancorp	8.5	7.7	5.4
Keycorp	11.3	6.3	5.3
MetLife. Inc.*	9.3	5.4	5.1
Citigroup. Inc.*	11.7	5.9	4.9
SunTrust Banks. Inc.*	9.3	5.5	4.8
Ally Financial. Inc.*	8.0	2.5	2.5

* Razones tier 1 menores a 6 con plan de capitalización.

Fuente: Fed.

moral sobre la retención voluntaria de utilidades para inclinarlo a favor de una política macroprudencial con mayor estabilidad. Pero esto exigirá gran tino por parte de la SF, pues la “máquina” crediticia que impulsa en estos momentos crecimientos del 5%-6% anual no debe trabarse. De allí la importancia de fijar cronogramas de transición realistas que no generen traumatismo. A este respecto, el mejor ejemplo lo constituye lo que viene ocurriendo en los países desarrollados, donde los horizontes se han ido extendiendo para que sean compatibles con las posibilidades de elevar los requerimientos de capital conforme a la evolución del mercado financiero. Las metas inicialmente pensadas para 2013-2016, dada la turbulencia internacional, se han ido postergando hacia 2020.

Ahora bien, estas políticas defensivas también se habían complementado con incrementos en la tasa de intervención del Banco de la República (BR) y el manejo anticíclico de las provisiones de cartera durante 2006-2007. Como resultado de ello, la cartera tan sólo creció un 0.6% real durante 2009 y, además, hubo importantes colocaciones de bonos del sector financiero durante 2009-2010, sustituyendo parcialmente otras fuentes de apalancamiento.

Basilea III hace énfasis en la calidad del capital bancario, especialmente a nivel del capital *tier 1* (utilidades retenidas + acciones ordinarias + intereses minoritarios). Asobancaria (2011) ha señalado que el sistema bancario de Colombia está en capacidad de cumplir con la meta de capital *tier 1*, dado que tiene un valor del 8.8% frente al 7% que anuncia Basilea III para 2019. Aunque el promedio luce sólido, existen pocos casos de “limpieza del capital” que requerirán horizontes y tratamientos de tránsito especiales, como le ha venido señalando Asobancaria a la SF.

Cuadro 2. Reservas del sistema financiero colombiano

	Reservas ocasionales (como % del activo)	Reserva legal (como % del activo)	Reservas/capital suscrito y pagado (veces)
2006	1.6	3.2	3.1
2007	1.4	4.2	4.6
2008	1.4	4.6	4.9
2009	1.4	5.5	5.6
2010	1.5	5.6	6.7
2011	1.5	6.4	8.3

Fuente: elaboración Anif con base en Superintendencia Financiera.

“Ahora es necesario repensar el esquema de la persuasión moral sobre la retención voluntaria de utilidades para inclinarlo a favor de una política macroprudencial con mayor estabilidad.”

Conclusión

Hemos visto cómo el ejercicio de supervisión y monitoreo por parte de la Fed ha instituido un seguimiento periódico a las fortalezas/debilidades del capital bancario, especialmente para las entidades que encierran riesgo sistémico global. Esta convergencia gradual hacia los nuevos requerimientos de capital, planteados por Basilea III, va por buen camino. Vimos cómo los resultados de las pruebas de estrés de marzo (CCAR) señalaron que sólo 4 de los 19 bancos analizados mostraban niveles de capital insuficientes. Respecto del ejercicio de 2009, se ha observado que el componente de capital *tier 1* se incrementó de unos US\$420.000 millones (niveles del 5%) a cerca de US\$795.000 millones (niveles del 10.4%) al cierre de 2011.

En el ámbito local, el esfuerzo de capitalización para asegurar la solvencia del sistema financiero en escenarios adversos ha recaído más sobre la retención voluntaria de utilidades. Si bien ello ha funcionado bien hasta el momento, es claro

que este colchón de capital debe hacer un tránsito ordenado hacia un esquema más institucional y de mediano plazo.

En Colombia, la relación reservas/capital suscrito y pagado se ha elevado de 3.1 veces en 2006 a un excelente 8.3 veces en 2011, gracias a la evolución de las reservas legales; de hecho, las reservas pasaron de constituir un 3.2% de los activos en 2006 a un 6.4% en 2011. Ahora es necesario repensar el esquema de la persuasión moral sobre la retención voluntaria de utilidades para inclinarlo a favor de una política macroprudencial con mayor estabilidad. Pero esto exigirá gran tino por parte de la SF, pues la “máquina” crediticia que impulsa en estos momentos crecimientos del 5%-6% anual no debe trabarse. De allí la importancia de fijar cronogramas de transición realistas que no generen traumatismos, siguiendo el ejemplo de lo que se viene aplicando en los países desarrollados, donde metas inicialmente pensadas para 2013-2016 se han ido postergando hacia 2020. 

La competitividad depende de una **infraestructura de transporte intermodal**



Fotos: Tatiana Herrera - Anif

Entrevista al

Presidente de la
Cámara Colombiana
de la Infraestructura

Juan Martín Caicedo

Doctor Caicedo, bienvenido a revista **Carta Financiera**. Ya ha sido diagnosticado por innumerables estudios que Colombia tiene un serio atraso estructural en infraestructura de todo tipo. ¿Cuáles el diagnóstico que manejan ustedes desde la Cámara Colombiana de la Infraestructura (CCI) a nivel de: a) vías; b) aeropuertos; c) puertos marítimos-fluviales; y d) ferrovías?

J.M.C. Primero que todo, muchas gracias por la invitación. Cuando se habla del rezago ya no hay que insistir más en las cifras que demuestran ese gap tan fuerte que hay entre la necesidad del país para transportar sus mercancías hacia el exterior



Juan Martín Caicedo, presidente de la Cámara Colombiana de la Infraestructura y Alejandro Vera, vicepresidente de Anif.

“Mire por ejemplo el error del país al haber olvidado lo que han hecho los países que son más competitivos en materia de tratados de libre comercio, que es haber articulado los distintos modos de transporte.”

y el atraso que tenemos. Por ejemplo, decir que tenemos menos carreteras por cada millón de habitantes con relación a países vecinos en Centroamérica y hasta hace poco Ecuador, o incluso frente a países como Bolivia. Yo pienso que tenemos que empezar a mencionar los costos que le significa ese rezago al aparato productivo y ahí es donde tenemos preocupaciones muy graves. En últimas, es hablar de la famosa teoría comprobada por los números que dice que es más barato llevar una carga de un puerto del Pacífico a Estados Unidos o incluso a otros continentes que llevarla de Bogotá a los puertos colombianos. Y eso se refleja, en que estamos pagando unos fletes muy altos, lo que sumado

a los costos de operación hace que no seamos competitivos.

Mire por ejemplo el error del país al haber olvidado lo que han hecho los países que son más competitivos en materia de tratados de libre comercio, que es haber articulado los distintos modos de transporte: ferrocarril, río y carretera; y haberle dejado el monopolio de transporte en Colombia al modo vial, pues más del 90% de los pasajeros y la mercancía se mueve por carretera. Esto cuando resulta que tenemos fletes cinco o seis veces más baratos en la medida en que movilizamos ciertos productos, ciertos minerales, cierta carga a través de ferrocarril o río. Así, se dio una equivocación

histórica que cometió el país de abandonar primero el río, después el ferrocarril, y después entregarle todo lo que es movilización de mercancías y pasajeros a la carretera, pues ha tenido un alto costo en materia de competitividad.

Pero el atraso tiene además unas explicaciones interesantes. Por ejemplo, la escasa visión del país para hacer obras importantes en materia de infraestructura. Éste es un país que tiene un récord mundial no muy honroso: los dos corredores a los puertos, tanto al Pacífico como al Caribe, son corredores que tienen pendientes entre el 8% y el 11%. Esto no existe en ninguna parte del mundo, porque en los países competitivos en materia de infraestructura, incluso países que tienen montañas parecidas a las nuestras, lo que hicieron los ingenieros fue sugerir carreteras con velocidad de diseño promedio de aproximadamente 80 kilómetros/hora. Eso, ¿cómo lo lograron? Con túneles, viaductos y con puentes. Pero aquí nos dio susto hacer túneles, hacer viaductos y hacer puentes con el argumento de que constaban mucho. En síntesis, hay un rezago evidente. Pero más que seguir hablando de este rezago, lo que tenemos que hacer es tratar de llevar ese rezago a costos en materia de movilización de mercancías, y ahí es donde tenemos unos líos muy grandes. Mire otro ejemplo muy interesante. Producir un barril de crudo en Colombia vale US\$5 y transportarlo vale US\$15. Si en ese campo no aterrizamos buscando la posibilidad de manejar unos fletes más competitivos, podríamos crearles unos cuellos de botellas no solamente a los tratados de libre comercio, sino a los desarrollos minero-energéticos.

Ahora le pongo otro ejemplo con relación al tema del eventual boom minero-energético. Bajar los carbones desde la meseta cundiboyacense

al Magdalena para llevarlos a los puertos por tractomula no resulta competitivo. Es cinco o seis veces más caro que moverlos a través, por ejemplo, del ferrocarril. Entonces creo que ya hay que pasar dijéramos de las cifras del rezago a las cifras que evidencian el costo del rezago. Ese costo se mide realmente es en el valor de los fletes. Los fletes hoy en Colombia no son competitivos y mucho menos cuando tenemos carreteras donde los camiones andan 10, 15 o 20 km/h porque no pueden aumentar esa velocidad en razón de que nos equivocamos al construir unos corredores arteriales con pendientes entre el 8% y el 11%. Eso lo han obviado los europeos a través de una visión mucho más audaz en materia de diseños de las obras, en el diseño de las carreteras, en la necesidad de hacer carreteras de dobles calzadas desde un comienzo. Tenemos que mirar entonces el rezago medido en costos de fletes y tomar decisiones audaces: seguimos con estas vías que no son competitivas o el día de mañana vamos a tomar la decisión de construir unas vías realmente competitivas.

Alguna vez, dialogando sobre esta materia con el Presidente de la República, él decía: "pero es que estas vías ya las estamos construyendo, ya hay unos contratos protocolizados, ¿qué hacemos hacia delante?" Pues habrá que rectificar algunos trazados y BUSCAR soluciones mucho más audaces para superar las cordilleras. Nosotros no podemos seguir haciendo los túneles en la cima de las montañas. Los europeos hacen los túneles por debajo de las montañas. De tal manera que esto nos lleva a la gran conclusión de que hay que rectificar diseños, rectificar trazados, ser más audaces frente a la visión, dijéramos mucho más grande de los proyectos, proyectos con mejores especificaciones de ingeniería. Y luego llevar a un segundo terreno de multi-modalismo al país. Colombiano puede ser competitiva

en materia de infraestructura si no articula debidamente los tres modos de transporte. El gremio que yo represento es un gremio donde están todos los constructores de carreteras, pero a pesar de eso no tenemos ninguna inhibición, ninguna talanquera para advertir que el monopolio de la carretera no garantiza competitividad. Lo que garantiza competitividad en materia de fletes es la articulación de la carretera con el río y con el ferrocarril.

Ahora, en el tema de aeropuertos, tengo la impresión de que el país va a dar muy pronto una sorpresa, comenzando por el aeropuerto El Dorado. Esto porque el gobierno

anterior y este gobierno han continuado la política de entregar a los privados el manejo de los aeropuertos, incluso por bloques regionales en algunas zonas del país, y si usted compara lo que eran los aeropuertos manejados por funcionarios que representaban a los caciques de las regiones frente a lo que estamos viendo hoy, pues va a encontrar un avance. Pero, ¿por qué digo que vamos a dar una sorpresa con el nuevo aeropuerto El Dorado en Bogotá ahora en junio cuando se inauguren los muelles internacionales? Porque se va a demostrar la visión con que se construyó ese proyecto. Por ejemplo, la nueva terminal de carga

“En el tema de aeropuertos, tengo la impresión de que el país va a dar muy pronto una sorpresa, comenzando por el aeropuerto El Dorado. ¿por qué digo que vamos a dar una sorpresa con el nuevo aeropuerto El Dorado en Bogotá ahora en junio cuando se inauguren los muelles internacionales? Porque se va a demostrar la visión con que se construyó ese proyecto.”





El aeropuerto El Dorado no puede ser eficiente porque hoy es un aeropuerto que maneja carga, que maneja pasajeros, que maneja aviación comercial, que maneja la aviación privada, que maneja la aviación militar y que maneja también los aviones de los altos funcionarios del gobierno.

de El Dorado cuenta con más de 36.000m² para el procesamiento de carga, convirtiéndose en el aeropuerto con mayor capacidad de carga de la región.

Y además, el gobierno, y vale la pena resaltar aquí la gestión del ministro Cardona, entendió que había que comenzar, en la medida en que se estaba terminando El Dorado, a hacer los estudios de un plan maestro que nos permita prever qué habrá que hacer en materia de infraestructura aeroportuaria en Bogotá cuando el aeropuerto El Dorado se quede pequeño. O sea, todos éramos conscientes de que el nuevo aeropuerto El Dorado iba a tener unas demandas de pasajeros y de mercancías para estas décadas inmediatas, pero que al mismo tiempo había que empezar a trabajar un plan

maestro que nos permitiera entender ese problema con una perspectiva mucho más ambiciosa.

En esta Cámara tenemos la convicción de que el aeropuerto El Dorado se ha quedado pequeño no solamente en razón de su infraestructura de los últimos años, la que se está demoliendo, sino que allí también hay un problema de gerencia. Hay aeropuertos similares al aeropuerto El Dorado en el resto del mundo, con dos pistas que son muy eficientes. Pero el aeropuerto El Dorado no puede ser eficiente porque hoy es un aeropuerto que maneja carga, que maneja pasajeros, que maneja aviación comercial, que maneja la aviación privada, que maneja la aviación militar y que maneja también los aviones de los altos funcionarios del gobierno. Esta presión de todo este tipo de aviones sobre el aeropuerto lo ha vuelto ineficiente. Si nosotros entregamos un nuevo aeropuerto a partir de junio a Bogotá, pero además le damos un manejo gerencial distinto a esas dos pistas, desplazando a unos aeropuertos alternos (como Guaymaral) los otros modos, las otras aviaciones, podríamos generarle una mayor eficiencia al aeropuerto El Dorado.

Pero en líneas generales lo que el país ha visto es una mejora sustancial en aeropuertos, aunque no óptima todavía. Por ejemplo, dicha mejora se ha dado también en los aeropuertos de Cartagena, de Barranquilla, de Cali. Ahora, los nuevos bloques regionales, que se van a concesionar, van a garantizarnos unos mejores aeropuertos. Creo que cualquier usuario, cualquier pasajero, es testigo de cómo esta modalidad de aeropuerto manejado a través de concesiones ha resultado mucho más eficiente que lo que teníamos antes. Es que tal vez el país no recuerda lo que teníamos hace veinte años, el cacique político de la región era el que nombraba al director del aeropuerto y ese modelo ha cambiado.

Finalmente, en el tema de puertos pues les puedo contar que el país tiene

hoy 55 puertos que funcionan bajo el marco normativo de la Ley 1 de 1991. Y aquí también se ha dado un gran avance en los últimos veinte años. Por ejemplo, en materia de permanencia de buques en los puertos, ésta llegaba a 9 días en los años noventa y hoy es sólo de 1.4 días. En la tarifa portuaria, ésta llega hoy a \$14.000, cuando en la época de Colpuertos llegaba a \$94.900. Y esto es consecuencia de inversiones privadas que en los últimos años fueron de US\$1.081 millones.

C:F. *Ustedes han explicado en varias ocasiones que Colombia ha sido víctima de un inusual “canibalismo histórico”, donde los trenes hicieron abandonar lo fluvial prematuramente en el siglo XIX y donde las vías terrestres aniquilaron la incipiente estructura ferroviaria en el siglo XX. En medio de este atraso, ¿ustedes sí le ven realismo a los actuales planteamientos de “transporte intermodal” durante el curso de la Administración Santos (2010-2014)? O ¿serán más bien sueños de “realismo mágico” para finales del siglo XXI?*

J.M.C. Es posible que sí. En la parte fluvial, están las expectativas del presidente Santos de llegar rápido a los puertos del Caribe por el río Magdalena debidamente dragado y recuperado integralmente como entiendo que se lo han planteado los amigos de Hydrochina en su reciente viaje a Asia. Y por el lado férreo, aparece la recuperación del ferrocarril central a través de una APP o a través de la licitación que la ANI tiene prevista dentro de su paquete de \$40 billones para estructurar concesiones. Así, es probable incluso que lleguemos más rápido a los puertos del Caribe por el río y por el ferrocarril que por carretera, porque para llegar por carretera aún nos faltan cinco años si no hay ninguna eventualidad (como atrasos en razón de oposición de las comunidades o de negativas por parte de la Agencia

Nacional de Licencias Ambientales de los respectivos permisos, etc.).

Ese canibalismo histórico del cual yo he hablado muchas veces en algunos escenarios académicos ha tenido una discusión muy interesante. Y tiene varias explicaciones académicas. Pero lo que sí tiene que entender el país es que si no articula los tres modos de transporte, no vamos a ser realmente competitivos de cara al TLC, de cara a los tratados de libre comercio, y eso tenemos que hacerlo muy pronto. Creo que en el mapa de las prioridades del presidente Santos la recuperación del río Magdalena, del río Meta,

nueva ANI), pero el Ministerio de Hacienda dice que los bajos niveles de ejecución del sector no se compagan con la urgencia de avanzar en infraestructura. ¿Qué es lo que en realidad está ocurriendo? ¿Al fin se necesita o no ese aporte del 10% de Ecopetrol (unos US\$5.000 millones) para avanzar en infraestructura?

J.M.C. Bueno, en este punto, les comento que nosotros le hemos hecho un encargo a Fedesarrollo para que nos ayude a aclarar hasta dónde llegaríamos con lo que este gobierno ha pensado invertir en infraestructura,

“Lo que sí tiene que entender el país es que si no articula los tres modos de transporte, no vamos a ser realmente competitivos de cara al TLC, de cara a los tratados de libre comercio, y eso tenemos que hacerlo muy pronto.”

incluso la limpieza del río Cauca de la cual le oí hablar al nuevo ministro Peñaloza, así como la recuperación del ferrocarril central, permiten pensar que si eso se convierte en realidad (por lo menos está en el prospecto de las realizaciones que quiere poner en marcha la Administración Santos), pues podríamos decirle al país dentro de unos años que sí tenemos un sistema competitivo.

C:F. *Anif, con base en estudios serios de varias multilaterales, ha impulsado la idea de que el gasto en infraestructura debe elevarse de los niveles actuales del 3.5% del PIB a no menos del 6% del PIB, de forma sostenida y durante una década, si queremos modernizarnos al estilo de Chile o España. Nos preocupa que frente a dicho objetivo la CCI nos habla de la lentitud del Ministerio de Transporte en estructurar los proyectos (a pesar de contar con la*

donde el Presidente de la ANI asevera que a partir de los próximos dos años estaríamos llegando a unos niveles del 3% del PIB anual en infraestructura. Aquí en la Cámara hemos pensado que eventualmente tiene que ser un poco más de ese 3%, coincidiendo con las cifras que han planteado los multilaterales si realmente queremos disminuir la brecha que hoy hay en infraestructura de transporte.

¿Cómo se mide ese brecha? En kilómetros de carreteras, en inversiones para construir esas carreteras. Es muy probable que a pesar de lo que está haciendo este gobierno, que se está haciendo bien y se está estructurando bien, haya que hacer un poco más para disminuir la brecha. Ese es el ejercicio que en números queremos hacer y le hemos pedido a Fedesarrollo.

El objetivo entonces es definir a qué niveles tenemos que llegar, atendiendo incluso los consejos y las sugerencias de los bancos multilaterales para que

“Yo le confieso que desde la perspectiva de la Cámara nunca hemos creído que en estos momentos, en esta coyuntura que estamos viviendo, el problema sea de financiación. El problema es más de tener los portafolios de proyectos ambiciosos en las manos para acometer su construcción.”

ese rezago empiece a disminuir. Esto porque estamos frente a un riesgo: si la economía mantiene unos crecimientos sostenidos y no nos afecta una eventual crisis europea o internacional, tendríamos que entender que frente a ese crecimiento, frente a los incrementos de volúmenes de comercio exterior que vamos a mover con los tratados de libre comercio, habría que apurar un poco más el paso. Entonces la pregunta que nos vamos a hacer, junto con Fedesarrollo, es si lo que estamos haciendo a través de Invías, lo que se va a hacer a través de la ANI, lo que se ha hecho a través del Fondo de Adaptación, lo que se va a invertir en las regiones, lo que se va a invertir por cuenta de una porción de regalías que va en infraestructura o que se va a destinar a infraestructura es suficiente. Así, al respondernos a estos interrogantes podríamos llegar a la conclusión (o no) de que el conjunto de proyectos hacia futuro del que está hablando el presidente de la ANI no es suficiente para disminuir el rezago, sino que por el contrario, frente a una economía que crece, frente a una carga que crece, el rezago en vez de estar disminuyendo estaría, paradójicamente, aumentando. El estudio a donde nos conduciría es a buscar otros caminos para que, aprovechando el buen momento por el que atraviesa la economía colombiana, la disponibilidad de los inversores, la disponibilidad de los financiadores, el entusiasmo de los

inversionistas institucionales, la posibilidad de financiación vía bancos multilaterales, la posibilidad de financiación vía Ecopetrol (como Anif lo ha sugerido y los hemos acompañado en ese planteamiento) tuviéramos que invertir mucho más de lo que ha previsto la Administración Santos.

¿Ese mucho más en qué podría estar representado? Por ejemplo, en reconstrucción. Yo le dije al principio de esta entrevista que los corredores arteriales en Colombia no son competitivos. Entonces se podrían modificar trazados para que sean competitivos, hacer ingeniería mucho más sofisticada de carreteras con velocidades de diseño a la europea, a la americana de 80 km/h mínimo. Eso significa hacer más túneles, más puentes, más viaductos. Eso significaría hacer inversiones muy cuantiosas en todo el sistema de ingeniería hidráulica, en todos los sistemas de contención de agua para que en los próximos años, esta infraestructura que resultó ser vulnerable frente al cambio climático, que fue especialmente duro con Colombia, pues deje de serlo. ¿Cómo hace usted más resistentes las infraestructuras al cambio climático? Con ingeniería mucho más sofisticada de la que hemos utilizado en los últimos cincuenta, sesenta, setenta años en Colombia.

En esto, voy a utilizar un argumento adicional que la Cámara lo ha venido comprobando y lo ha venido discutiendo

con el Ministerio de Transporte. Estos tres inviernos sucesivos que fueron especialmente duros en Colombia, ni siquiera fuertes en Ecuador o fuertes en Venezuela, han puesto en evidencia un riesgo adicional que no conocíamos hace tres años, una excesiva vulnerabilidad del suelo y eso a lo que nos obliga es a mitigar ese riesgo, a soslayar ese riesgo, a minimizar ese riesgo con muy buenas obras de ingeniería. Pero las obras de ingeniería cuestan y en ese frente es donde podríamos trabajar en los próximos años, en buenas obras de ingeniería.

Así, primero, para tener un sistema de transporte más competitivo, el país no puede ser competitivo, lo reitero hasta el cansancio, con carreteras a los puertos con pendientes hasta del 11%; y segundo, un país menos vulnerable desde el punto de vista de sus infraestructuras al cambio climático. O sea, cualquier esfuerzo en reconstrucción o en hacer cosas nuevas muy audaces en materia de ingeniería en el frente vial y en el frente de contención de aguas significaría darle cabida o darle respuestas a la pregunta ¿en qué más podemos invertir?

Ahora, si realmente lo que estamos haciendo no da para llegar a los niveles que han recomendado los bancos multilaterales que son niveles de inversión en infraestructura del 5%-6% del PIB, pues podríamos pasar a la reconstrucción. ¿Cómo financiamos eso? Yo creo que lo podemos financiar por distintos caminos: i) por el sistema de las APPs, bien sea por iniciativa pública o por iniciativa privada; ii) el sistema de inversiones privadas, iii) con presupuestos públicos más generosos; iv) con el apoyo del sistema financiero que tradicionalmente ha dado un apoyo de magnitudes no valoradas en toda su dimensión a la infraestructura colombiana; v) con el apoyo de los multilaterales; vi) una buena economía nos va a permitir que inversores extranjeros también lleguen a participar en ese proceso;

vii) con recursos de Ecopetrol; o viii) con recursos de regalías.

Yo le confieso que desde la perspectiva de la Cámara nunca hemos creído que en estos momentos, en esta coyuntura que estamos viviendo, el problema sea de financiación. El problema es más de tener los portafolios de proyectos ambiciosos en las manos para acometer su construcción. Si usted suma todas estas opciones va a encontrar que el problema no es financiero. Y yo creo que ya el gobierno Santos, incluso desde el propio gobierno Uribe a pesar de muchas equivocaciones que cometió en materia de infraestructura, ha entendido que aquí no se puede seguir interpretando el gasto en infraestructura como lo interpretaron muchos ministros de Hacienda en el pasado, como un gasto inflacionario. Así, no podemos hacer más ajuste fiscal como lo hicimos en el pasado por cuenta del sacrificio de la inversión en infraestructura y como lo hicieron muchos ministros de Hacienda. Si toda esa concepción cambia, de que esto no es inflacionario sino que esto por el contrario es el gran motor para impulsar el crecimiento, yo diría que el problema no es financiero. Pero los recursos llegan si usted tiene el portafolio de proyectos en la mano. Ahí es donde digo que la ingeniería va a tener que jugar un papel muy importante en el sentido de recomendarle al país, recomendarle a este gobierno y a los gobiernos venideros una serie de obras que nos permitan ser más competitivos, que nos permitan atravesar estas montañas con túneles muy largos, con viaductos, con puentes, como no lo hicimos en el pasado.

Todo esto tiene que jugar sobre todo en obra pública. Recuerde usted que la obra concesionada va al ritmo que se le exige contractualmente al concesionario. Nosotros estamos de acuerdo con la nueva modalidad de concesiones en

el sentido de que los pagos, por peaje, por vigencias futuras, sean contra los llamados “niveles de servicio” de obra. Así están preconcebidos y así están protocolizados los contratos de la Ruta del Sol a la costa Caribe. Esa es una buena idea. Pero cuando se trata de obra pública, que es la que maneja el Invías, tenemos que exigirle al Ministerio unos niveles de ejecución mucho más eficientes. El sector de transporte tradicionalmente ha sido el de más bajo nivel de ejecución. Si usted mira las cifras del Ministerio

“Está Cámara cree que el sistema de las adiciones a los contratos de concesión se deslegitimó cuando se tomó dijéramos una decisión oficial de generalizar las adiciones y ponerlas en todas las concesiones.”

de Hacienda al 31 de diciembre de 2011, encuentra que el Invías sólo ejecutó entre el 60% y el 70% de su presupuesto. O sea, todo esto de tener recursos, de tener proyectos, debe ir acompañado de unos mejores niveles de ejecución en el Ministerio de Transporte, especialmente de los organismos adscritos al Ministerio que manejan el presupuesto público, o sea los contratos de obra pública, el más importante de todos, por supuesto, el Invías.

C:F *Entendemos que existe un delicado debate sobre el grado de estructuración que requieren los diferentes proyectos viales. Unos hablan de*

la importancia de llevarlos todos a “Fase-III” (con alto nivel de detalle), pero otros dicen que eso es imposible y que si se empeñan en ello paralizarán las obras viales en Colombia, que en varios casos con Fase-II (nivel intermedio de detalle) sería suficiente. ¿Cuál es su opinión al respecto? ¿Podría ilustrarnos algunos casos concretos de uno y otro escenario?

J.M.C. Hay un término medio. Cuando yo llegué a este gremio miré un poco lo que le enseñan a los ingenieros en las facultades de ingenierías: le enseñan a uno que idealmente se debe llegar a la Fase III. La Fase I es la fase de pre-factibilidad, la Fase II es la de factibilidad, y la Fase III es la ingeniería de detalle. Con el paso del tiempo hemos llegado en este gremio a la conclusión de que aquí puede haber un término medio y a esa conclusión llegamos también con el ministro Cardona y seguramente vamos a llegar con el ministro Peñaloza.

¿Cuál es ese término medio? Pues nunca licitar, si por lo menos no contamos con una Fase II. Pero después de contratar se puede desarrollar la Fase III. Yo creo que hay un consenso. Nosotros le hemos entregado al gobierno unas matrices sobre la secuencia de maduración de un proyecto y esas matrices, que el gobierno quiere además adoptar como documentos de política pública a través de unos documentos Conpes, sugieren Fase II mínimo. Yo creo que eso es una fórmula intermedia que nos permite avanzar sin devolvernos al extremo que en algunas épocas derivó en proyectos fallidos, en obras desfinanciadas, en pleitos jurídicos que era licitar en Fase 0, o en una Fase I muy leve. Hoy hay consenso nacional, y quiero además compartirlo con Anif en esta entrevista, es un consenso que hemos compartido con el Ministerio, con la ANI: en estas materias los extremos son dañinos desde el punto



“En muchos países del mundo, el mecanismo de las APPs y de la iniciativa privada ha estimulado la inversión en infraestructura.”

de vista de que el país despegue. No hacer los estudios significaría volver al pasado y volver a un pasado que fue muy costoso, pero irnos al extremo de Fase III no necesariamente es un requisito necesario en toda clase de proyectos, en algunos sí, en otros no. Esa Fase II completa, y en algunos casos con algo de Fase III, es necesaria a la luz de lo que yo le comenté en una respuesta anterior: el país está evidenciando un riesgo que no era tan evidente, ni tan comprobable hace cuatro años antes de esta ola invernal, y es la excesiva fragilidad de nuestro suelo, y si eso no queda bien estudiado con unos proyectos maduros mínimo Fase II, donde ese riesgo se cuantifique y se mida, pues a lo que nos vamos a enfrentar en los próximos años es a la negación de la licencia ambiental a todos los proyectos. Así que esta pregunta es muy importante,

y por ello yo quisiera compartir lo que se ha vuelto un consenso entre la ingeniería colombiana y el Gobierno Nacional: esto es, mínimo licitar cuando haya Fase II, pero no retrotraernos a licitar proyectos con una Fase I, o incluso como sucedió en épocas anteriores con Fase 0, y en algunos casos la ingeniería de detalle, que es la Fase III, desarrollarla a partir de la contratación. Eso es posible y es algo que sucede en el mundo entero. Cualquier extremo aquí es dañino, tanto demorarnos mucho como no asumir costos políticos. Es decir, no hacer estudios es muy cómodo porque le permite a uno cortar cinta rápidamente, los estudios no dan votos, son los puentes los que dan votos. Aquí yo quiero recordarle una anécdota personal. Cuando yo asumí la Alcaldía de Bogotá tuve que reconstruir y reparar un puente que se había hecho a

la carrera tres veces. Eso no es bueno. Incluso entiendo que se pagaron unas primas para que ese puente se pudiera terminar antes de la culminación de mi antecesor en la Alcaldía de Bogotá. Eso no es bueno, es posible, reitero, que los estudios no sean muy rentables desde el punto de vista político, pero hay que hacerlos. No hacerlos significa dejar al país con obras desfinanciadas, obras que se caen, obras llenas de pleitos jurídicos, y eso no es lo que están esperando los colombianos.

C.F. Para terminar de aterrizar las cosas, ¿por qué no nos comenta cuál es su balance de lo que ocurre en tres áreas muy polémicas: a) Túnel de La Línea hecho a punta de dinamita; b) estación Transmilenio de El Dorado que se queda corta en 2km antes de alcanzar su destino; y c) impedimentos a banderas holandesas para que hagan el dragado en Buenaventura por la mitad del tiempo y del precio que estipulan algunos criollos? Esos casos que Anif ha señalado como “joyas de la infraestructura colombiana”.

J.M.C. Son tres temas muy interesantes. En el caso del Túnel de La Línea, si usted me pregunta de aprendiz de ingeniero, yo le diría que el ideal hubiera sido que el país hubiera hecho como se sugirió hace veinte, treinta años. Es decir, un túnel de 20 kilómetros, mucho más abajo que la cima de La Línea. Pero bueno, ya se tomó la decisión de construir un túnel, es el túnel de ida, y la técnica con que se está construyendo es una técnica adecuada para las condiciones geológicas de esa montaña. ¿Cuál es el reto? Terminar ese túnel dentro de los tiempos previstos para poder llevar por allí la carga que de Bogotá va a Buenaventura. Pero lo grave es que no tenemos túnel de venida para la carga que viene de Buenaventura, que es mayor. Vamos a tener que utilizar un par vial durante unos años y eso le

va a restar competitividad al comercio exterior de importación y a la carga de comercio exterior en general. Le estamos sugiriendo al nuevo ministro, bajo el entendido de que ya hay unos estudios avanzados para construir el segundo túnel, que el gobierno Santos programe y desarrolle el proceso licitatorio para los próximos meses. Desde el punto de vista competitividad, ese es un cuello de botella que tiene el corredor Bogotá-Buenaventura, y es que no se atendió una sugerencia de este gremio en el sentido de que se hubieran contratado los dos túneles simultáneamente. El país tenía las condiciones financieras para haberlo

un tema de adición a los contratos de concesión. Está Cámara cree que el sistema de las adiciones a los contratos de concesión se deslegitimó cuando se tomó dijéramos una decisión oficial de generalizar las adiciones y ponerlas en todas las concesiones. Pero la adición es un mecanismo que en el mundo entero se utiliza en razón de la naturaleza incompleta y de largo plazo de un contrato de concesión y le doy una chiva: la Corte Constitucional acaba de producir una sentencia iluminante (Sentencia C-300 de abril de 2012) que le da luz verde y hace exequible un artículo que existe en la ley de contratación autorizando las

algunas reservas de carácter legal sobre esa posibilidad. Hoy en día esa posibilidad, a la luz de la sentencia de la Corte, se vuelve más factible. Yo le recomendaría al gobierno que la estudiara, que se sentaran a la mesa el ministro de Transporte, el doctor Miguel Peñaloza, el alcalde Petro, y el concesionario y se busque un entendimiento. Esto, con la tranquilidad de que el alcalde dé un visto bueno a la posibilidad de una adición y el distrito aporte unos recursos. Esto es algo posible a la luz de esta sentencia de la Corte Constitucional.

Finalmente, en el tema de las banderas, eso ya está resuelto desde finales de año pasado. El gobierno expidió un decreto (el 3222 de septiembre de 2011), que abrió las puertas a la posibilidad de que empresas extranjeras o colombianas compitan frente al manejo del dragado. Yo entiendo que finalmente el gobierno y el Ministerio de Transporte llegaron a un entendimiento en ese tema.

El decreto dice que “con el objeto de garantizar el servicio público de transporte tanto marítimo como fluvial se requiere que las actividades de dragado se desarrollen en un marco de libre y leal competencia”. Este decreto le sirvió al gobierno para pedirle a las sociedades portuarias de Buenaventura que presentaran propuestas. O sea, este marco legal le da cabida y le da respuesta a la preocupación de ustedes.

“El país tenía las condiciones financieras para haber hecho los dos tuneles en la Línea simultáneamente, ya cometimos ese error. Ahora, lo podemos subsanar apurándole el paso a la construcción del segundo túnel.”

hecho, ya cometimos ese error. Ahora, lo podemos subsanar apurándole el paso a la construcción del segundo túnel. Esa es la respuesta, reitero, bajo el presupuesto de que el ideal hubiera sido hacer un túnel incluso férreo, como se sugirió hace muchos años, de 20 kilómetros mucho más abajo. Eso se pensó. Incluso la idea de la ingeniería llegó a ser muy interesante: un túnel, un sólo tubo para no tener que construir dos tubos que resultan mucho más costosos, con sistemas de transbordo férreo en las bocas de los tubos en ambos extremos. Eso es usual en muchas partes del mundo y es muy competitivo. Pero bueno, tenemos que ser conscientes de que estamos frente a una realidad, está muy avanzada la construcción de este túnel y ahora tenemos que apurar el paso para la construcción del segundo túnel. Ahora, en el tema de Transmilenio hay

adiciones a las concesiones, pero en la medida en que ese mecanismo se utilice excepcionalmente.

Pues bien, para responderle su pregunta, yo le diría que el ideal para respaldar la preocupación que tiene el presidente Santos de que Transmilenio tiene que llegar a El Dorado, sería que el gobierno estudie la posibilidad de que el concesionario que está allí en el aeropuerto pueda realizar esta parte a través del mecanismo de una adición cuyos costos serían debidamente valorados. Así, se haría el empate entre Transmilenio y el aeropuerto, y que el distrito de Bogotá ponga unos recursos. Ustedes me preguntan, ¿cuál es la solución a corto plazo? Pues no hay otra distinta a esa. Quiero contarles que en alguna ocasión, y esto es anecdótico, acompañé al ministro Cardona a plantearle esta fórmula a la señora contralora. Ella tenía

C.F. Por último, ¿cuáles considera usted que son las virtudes y los defectos de la recién aprobada Ley de APPs (Ley 1508 de 2012)? ¿Será que ahora las AFPs sí destinarán una mayor proporción de sus ahorros a apoyar la infraestructura del país?

J.M.C. Sobre eso hay un gran interrogante. Ojalá ese interrogante se resuelva de manera satisfactoria, que ese bache, esa brecha que estamos previendo que se va a dar en infraes-

estructura a pesar de los esfuerzos que está haciendo el gobierno a través del Invías, a través de las inversiones regionales, a través del Fondo de Adaptación y a través de las concesiones que va a contratar la ANI, se pueda superar de forma satisfactoria vía la Ley de APPs.

Esto depende de cómo reacciona el mercado. La Andi, Camacol y nosotros hicimos una observación a la Ley. Vamos a ver hasta dónde esa observación se corrige en el decreto reglamentario que conoceremos pronto. Es que en una APP, o en un PPP (Proyecto de Participación Público-Privada), la Ley estableció un límite de aporte público hasta del 20% del presupuesto estimado de inversión. Nosotros creímos que eso no era del todo conveniente. Repito, no sé hasta dónde el decreto reglamentario pueda corregir un problema legal que no es conveniente. ¿Por qué no es conveniente? Porque eso depende de las

características del proyecto, hay un proyecto que con una determinada estructuración puede cerrar con esa cifra, hay otros que no.

Pero sí tenemos mucha ilusión. Ustedes saben que en muchos países del mundo, el mecanismo de las APPs y de la iniciativa privada ha estimulado la inversión en infraestructura. En otros países ha fracasado. Aquí depende de dos cosas: cómo va a ser realmente el matrimonio público-privado, cuál es el incentivo o cuál es la porción pública en un proyecto; pero también depende de los incentivos que el decreto reglamentario prevea para lo que comúnmente llamamos los abogados el originador de la iniciativa privada. Es decir, ustedes recuerdan que la antigua Ley 80 hablaba de la iniciativa privada. Sin embargo, el mecanismo nunca se desarrolló. ¿Por qué? Porque no eran claros, no eran atractivos los incentivos. Pero tenemos una gran ilusión, vamos a ver ya puesto sobre la mesa el decreto reglamentario,

cómo reacciona el mercado y ese puede ser uno de los caminos para disminuir esa brecha que hay en infraestructura. Lo importante es que las iniciativas privadas hagan armonía con los planes de desarrollo. No es bueno que los particulares presenten iniciativas privadas que no concuerdan con los planes de desarrollo tanto nacionales como regionales. Uno no puede sugerir en una montaña un túnel donde ese túnel no se necesita. Entonces nosotros llamaríamos al sector privado, para que sea muy juicioso en presentar iniciativas privadas que tengan alguna lógica desde el punto de vista financiero, desde el punto de vista ingenieril, desde el punto de vista técnico, pero también que tengan alguna lógica desde la perspectiva de los planes de desarrollo. Ya hemos conocido borradores de iniciativa privada que plantean propuestas “locas”, yo creo que eso sería deslegitimar la iniciativa privada.

A nivel personal



C.F. En *Carta Financiera* también nos gusta conocer un poco de la vida personal de los grandes empresarios del país. Doctor Caicedo, ¿a qué dedica su tiempo libre? ¿Cuáles son sus hobbies?

J.M.C. Los hobbies más importantes que tengo son la lectura y el deporte. De alguna manera hago el ejercicio de leer un buen clásico y combinarlo con la lectura que le informa a uno sobre los acontecimientos que giran en torno a la actividad que uno está desarrollando. Aunque esto se vuelve muy complicado cuando se manejan agendas tan complejas.

Y también hago mucho deporte. Yo creo que la mejor manera de desahogar el estrés de la carga laboral cotidiana

es a través del deporte, ese deporte yo lo he regularizado, lo he racionalizado, una vez haciendo algo de gimnasia, otras veces haciendo algo de ejercicio cardiovascular.

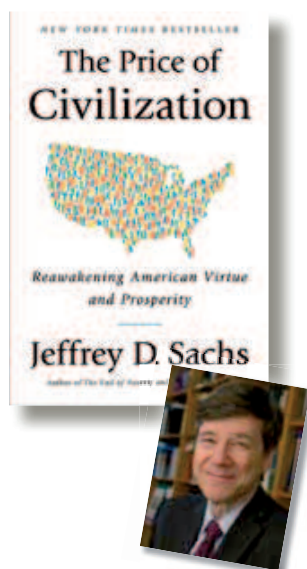
Finalmente, algo que reivindica mucho es estar con la familia, especialmente cuando se maneja tanto estrés y congestión de agendas. Yo no solamente tengo unos hijos a los que quiero mucho, sino que tengo tres nietos, que ustedes ven son los que están en unas fotos que me acompañan aquí en mi oficina. Yo creo que el estar con la familia es uno de los mejores desahogos que se practican cuando se manejan tantos temas.

C.F. Doctor Caicedo, muchas gracias por su colaboración con *Carta Financiera*. 

El precio de la civilización: despertando las virtudes de América y su prosperidad *

Libro escrito por Jeffrey Sachs

Comentado por: Sergio Clavijo



Después de dedicar casi tres décadas al análisis de los mercados emergentes, el destacado profesor de la Universidad de Columbia, Jeffrey Sachs, se ha percatado de que la principal crisis socioeconómica no está en América Latina, sino allí en su Detroit, en su Michigan, en su industria automotriz y a lo largo/ancho del sector financiero de Estados Unidos. Por eso ha decidido hacer una pausa en su tradicional enfoque “tercermundista” y escribir este interesante libro sobre los elevados costos sociales y fiscales que actualmente está enfrentando “el imperio” y sobre los cambios que deben hacerse para intentar mantenerlo en posición de liderazgo durante las próximas décadas.

El mensaje central de Sachs es que se requieren cambios profundos y urgentes en Estados Unidos en al menos tres áreas. La primera tiene que ver con replantear el enfoque educativo, abriendo espacios tempranos a lo vocacional y profundizando la ventaja relativa que aún conservan en materia de “ciencia y tecnología”. Ello le permitiría a Estados Unidos relanzar sus procesos productivos con liderazgo tecnológico, desde el sector servicios, dando así origen a la “tercera revolución industrial” (*The Economist*, 2012a). En este diagnóstico y recomendación coinciden ampliamente con Zakaria (2008), ver Clavijo (2009).

La segunda fuente de cambio debe provenir de un gran impulso a las obras de infraestructura, bajo el liderazgo gubernamental. Sachs recomienda seguir las experiencias de corte keynesiano del *New Deal* y de la era de JFK (1935-1965) con el fin de mejorar sus decrepitas vías interestatales y modernizar su estancada red férrea, incrementando la tributación de los más ricos y reduciendo el gasto militar, el cual copa el 5% del PIB de Estados Unidos.

Por último, el autor pide afinar la reglamentación de las políticas macroprudenciales (Ley Dodd-Frank y Basilea III) para asegurarse de que la profunda crisis hipotecaria, con sus peligrosos ribetes del mundo de los “derivados”, no vuelva a afectar tan seriamente el sector real de la economía. Al respecto considera que Obama se equivocó al continuar con un equipo económico similar al que traía Bush (Geithener y Bernanke) y colocando en puestos clave a quienes habían fracasado en la regulación (Summers) y, de hecho, continuaron protegiendo a Wall Street.

Difícil estar en desacuerdo con ese diagnóstico y agenda, la cual es de bulto. En ella

* Jeffrey Sachs (2011), *The Price of Civilization: Reawakening America Virtue and Prosperity* (Random House, New York).

podría decirse que han coincidido tanto Obama como el candidato republicano Romney, encontrando puntos de convergencia centro-izquierda/centro-derecha. Las divergencias aparecen es a la hora de concretar los instrumentos para alcanzar tales objetivos. Veamos esto con mayor detalle.

En el primer capítulo, sobre diagnóstico y “valores morales”, nos encontramos a un Sachs sociólogo-psicólogo, quien inclusive olvida que son los precios relativos los que guían la mayoría de las decisiones de los agentes económicos y no necesariamente los principios moralistas que él propone. Al inicio pensamos que era un lapsus de “calentamiento” de los primeros capítulos, pero infortunadamente vemos que el enfoque moralista (más propio del “Tea-Party” que de un académico con raíces en la industria automotriz de su natal Detroit) permeó hasta los capítulos finales. Por ejemplo, en el capítulo 9, Sachs se declara partidario de un enfoque moral “de punto medio” entre los principios budista-espirituales y los principios aristotélicos-materialistas del mundo occidental, lo cual no constituye una mala fórmula. Pero, nuevamente, el problema es cómo llegar allí a nivel masivo a través de un sistema basado en la libertad y en los mercados.

Los capítulos 2 a 5 son, en cambio, un buen logro en materia de presentar un apretado diagnóstico sobre el deterioro de la situación social al interior de Estados Unidos, con buen sustento estadístico y con base en encuestas de todo tipo. Allí la hipótesis central, bien argumentada, es que Estados Unidos vive en una sociedad cada vez más fragmentada entre ricos/pobres (producto de las políticas erradas de Reagan y Bush Padre-Hijo); educados/ignorantes (por segregación del sistema educativo); obesos/sanos (crisis del sistema alimentario, desde las propias escuelas); cristianos del *Sunbelt* (liderados por la inmigración latina hacia California, Texas y Florida) vs. los protestantes tradicionales del *Snowbelt* (del Medio-Este y el Este de Estados Unidos), donde la demografía está jugando a favor de los primeros.

Este diagnóstico llevó a Sachs a plantear “su programa de gobierno”, que como cualquier político, decidió titular: *La prosperidad re-establecida* (capítulo 10). Allí se trazó ocho metas relacionadas con: incrementar cantidad y calidad del trabajo y educación; reducción de la pobreza; preservación del medio ambiente; equilibrios fiscales federales

y estatales; gobernabilidad y seguridad nacional. Hasta allí... nada nuevo bajo el sol... La sorpresa grande aparece en su octava meta (quién lo creyera...): Incremento en la felicidad americana y satisfacción con la vida (... al mejor estilo de la escuela francesa y de Joe Stiglitz).

El problema con muchas de las metas allí establecidas por Sachs es que su instrumentación se queda en el plano “voluntarista.” En la práctica, el autor desconoce el tema de “las ventajas comparativas” en un mundo cada vez más globalizado. Por ejemplo, en el campo pro-empleo, Sachs propone inclusive incrementar los beneficios laborales para los sindicatos y las madres, pero nunca menciona cómo ello reduce su competitividad internacional o cómo asumirán esos mayores costos las firmas y/o el gobierno (págs.186ss). En cambio, Sachs sí incluye dentro de la agenda el límite a los bonos-paracaídas de los CEOs de Wall Street (lo cual es correcto), pero ello poco-nada tiene que ver con la recuperación del empleo a nivel estructural.

El espíritu pro-Detroit de los sindicatos le aflora a Sachs cuando discute el tema de mejoras en la calidad educativa, donde identifica que se necesitaría no menos del 0.6% del PIB de gasto federal adicional para mejorar la cobertura educativa secundaria y universitaria. Sin embargo, sus propuestas mantienen el *statu quo* de una fuerza de maestros altamente sindicalizada que ha impedido mejorar la calidad educativa en primaria y secundaria (págs.195ss). Los llamados a empoderar a los rectores, de hecho, poco han logrado frente a una fuerza sindical anacrónica, como en el caso del reciente fracaso del Estado de Maryland.

El capítulo 11 es también un buen esfuerzo por parte de Sachs para “cuadrar las cuentas fiscales”

Sachs se declara partidario de un enfoque moral “de punto medio” entre los principios budista-espirituales y los principios aristotélicos-materialistas del mundo occidental, lo cual no constituye una mala fórmula. Pero, nuevamente, el problema es cómo llegar allí a nivel masivo a través de un sistema basado en la libertad y en los mercados.

de Estados Unidos, buscando cumplir su cometido de mejoras en educación, en autopistas y calidad ambiental, y asegurando convergencia hacia la estabilidad fiscal en el año 2015, con déficits inferiores al 3% del PIB y niveles de deuda por debajo del 100% del PIB. La clave estaría en lograr más tributación, especialmente por parte de los ricos, donde Sachs hace eco de la propuesta “Warren Buffet”. Pero también se requieren drásticos recortes en gasto militar, que ni el propio Obama reelecto sería capaz de impulsar, dada la animosidad bipartidista.

Todo esto hace muy difícil que el programa de Sachs, “Restablecer la Prosperidad”, resulte viable. En este frente la ingenuidad política de Sachs resulta algo “atrevida”, replicando sus fracasos como asesor de las Naciones Unidas. Recordemos que Sachs “simplemente” proponía que le dieran un 1% del PIB global a su *Earth Institute* y que él se encargaría de acabar con la pobreza mundial (Hammer, 2006; Sachs, 2005).

En todo caso, el pensamiento de Sachs está bien enfocado a la hora de denunciar la grave concentración de la riqueza, por cuenta de políticas tributarias regresivas en Estados Unidos, cuya reciente cuantificación ha acendrado aun más el debate político en dicho país (*The Economist*, 2012b). También tiene razón en mostrarse preocupado por la falta de liderazgo de Obama a la hora de corregir los graves daños ecológicos, donde concluye que éste ha sido capturado no sólo por el mundo petrolero (a la Bush), sino también por un Wall Street que financia sus campañas políticas.

Cabe resaltar que el llamado de Sachs para restablecer la iniciativa del Estado en ciertas obras públicas nos parece pertinente para Colombia, tal como lo hemos venido ventilando a través de impulsar el uso urgente del 10% del Ecopetrol para tal propósito (Anif, 2012a; 2012b). *The Economist* (2012c) también se inclina por este enfoque pro-infraestructura e insta a la nueva gerencia del Banco Mundial a moverse en esta dirección, en medio del debate entre “Big vs. Small Development”, donde su nuevo presidente Kim tiene un gran desafío al respecto.

En síntesis, los diagnósticos de Sachs son acertados, pero sus recomendaciones lucen poco prácticas, mostrando ingenuidad política, local e internacional. Cómo le hubiera servido a Sachs, en alguna etapa de su vida, haber ganado experiencia como funcionario público. Una cosa es vivir del “jet-plane-economics” en la Bolivia de los años ochenta o en la Europa Central de los años noventa, y otra muy distinta jugársela con las políticas gubernamentales de un ministro de Transporte, Minas o Hacienda, buscando que éstas salgan airoas a la vuelta de un cuatrienio. Nuestra conclusión parece ir en la misma dirección de lo dicho por *The Economist* (2011):

El análisis político de Sachs es menos persuasivo que su análisis económico... Sachs sobre-simplifica las diferencias entre republicanos y demócratas.... Su propuesta de crear un partido político pro ‘Alianza por el Centro-Radical’, a la izquierda de los actuales demócratas, es simplemente ingenua, pues ello partiría a los demócratas y le daría más votos a la derecha republicana.... Si los inconformes del movimiento “Ocupemos Wall Street” están buscando una nueva agenda, claramente este libro de Sachs les servirá para tal propósito. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anif (2012a), “Un balance de las concesiones viales en Colombia”, *Informe Semanal* No. 1120 de abril.
- Anif (2012b), “Auge minero-energético: admoniciones para Colombia”, *Comentario Económico del Día* 26 de abril.
- Clavijo S. (2009), “Comentarios al libro de Zakaria (2008), *El mundo pos-americano*”, en revista *Carta Financiera* (Ene-Mar.).
- Hammer J. (2006), “La lucha contra la pobreza... y el Ego: Comentarios a ‘El Fin de la Pobreza’ de J. Sachs (2005)”, en revista *Carta Financiera* No. 132 de Ene-Mar.
- The Economist* (2011), “Homeward Bound: Jeffrey Sachs on America”, November 12th.
- The Economist* (2012a), “The Third Industrial Revolution”, April 21st.
- The Economist* (2012b), “Free Exchange: Body of Evidence”, March 17th.
- The Economist* (2012c), “Kim Selection: The World Bank”, April 21st.
- Zakaria, F. (2008), *The Post-American World*, W.W. Norton Books, NY.