NOTA EDITORIAL

INVERSION EN CARRETERAS

La Nota Editorial de la revista de enero de 1996 analizó el tema de la inversión en infraestructura física en Colombia. También planteó la citada Nota que los recursos del país destinados a este tipo de inversión no eran particularmente bajos en términos internacionales, pero que el cubrimiento y calidad de sus servicios sí lo eran. Esto sugería algún grado de ineficiencia de la inversión pública, fenómeno atribuido a problemas institucionales y administrativos del sector.

En esta Nota Editorial se analiza brevemente el caso específico de la inversión en carreteras con base en información suministrada por el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y la Comisión de Racionalización del Gasto Público. El estudio de este sector permite ilustrar dos ideas interesantes. La primera, que cambios institucionales u organizativos aparentemente sencillos y de bajo costo pueden llevar a mejoras significativas en la eficiencia del gasto. La segunda, que el país ha gastado históricamente poco en vías, pero en los últimos años parece haber creado las condiciones necesarias para que esta deficiencia de recursos se corrija con una participación creciente del sector privado. Todo esto permite cierto optimismo sobre el futuro vial del país y ofrece algunas enseñanzas aplicables en otras áreas del gasto público.

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

I. *Inversion y atraso vial*

La información presentada en el Gráfico 1 ilustra el nivel de inversión en vías del país. La inversión promedio en este sector durante el período 1980-1994 fue de aproximadamente 1,3 % del PIB. Esta cifra se ubica en la parte inferior del rango promedio de los países en desarrollo, calculado por el Banco Mundial entre 1,1% y 2,1% del PIB, y es similar al promedio de inversión del sector público de los países desarrollados (1,3%). Sin embargo, el mismo Banco Mundial recomienda que países como Colombia, con un fuerte atraso en este sector, destinen de manera sostenida entre 2% y 3% del PIB.

Las cifras del Gráfico 1 muestran además que la inversión en vías como porcentaje del PIB ha variado fuertemente en el tiempo. En los dos primeros años de la década del 80 aumentó hasta situarse en 1,7% del PIB y

Gráfico 1

Inversión en carreteras 1980 - 1994

Fuente: DANE. Cuentas del Sector Público 1970-1994, Tomado de: Informe de la Comisión de Racionalización del Gasto Público.

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

luego cayó continuamente hasta alcanzar el 0,8% del PIB en 1985. A finales de la década anterior volvió a aumentar, para luego caer en los dos primeros años de los 90 y recuperarse a partir de 1992. El sacrificio de este tipo de inversión en los períodos de ajuste macroeconómico es evidente.

El Cuadro 1 compara el acervo de carreteras de Colombia en 1992 con el de otros países. Nótese el pobre desarrollo relativo del país en este sector. Los kilómetros de carreteras por cada millón de habitantes en Colombia son inferiores al promedio de los países de ingreso bajo y, aproximadamente, una tercera parte del promedio de los países de ingreso medio. Otros países latinoamericanos nos superan varias veces en el número de kilómetros de carreteras por cada millón de habitantes, y a pesar de eso cuentan con un porcentaje de vías pavimentadas similar o varios puntos superior al nuestro.

Cuadro 1
Comparación del acervo de infraestructura

Indicador	Vías (1992)	
	Km/millón de habitantes	Porcentaje de vías pavimentadas
Colombia	383	42
Argentina	1.856	35
Brasil	929	30
Chile	808	42
México	1.019	85
Venezuela	10.269	40
Países de ingreso bajo (1990)	396	
Países de ingreso medio (1990)	1.335	

Fuente: Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo económico y social, 1994 y 1996. Tomado de: Informe de la Comisión de Racionalización del Gasto Público.

Es claro entonces que el bajo nivel de inversión explica en parte el atraso vial del país. El resto de la explicación se encuentra en el grado

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

de eficiencia del gasto, fenómeno asociado en el pasado con fallas en el marco institucional y organizativo del sector. A continuación, veremos cómo el mejoramiento de este marco en los últimos años permite cierto grado de optimismo sobre el desarrollo futuro del sistema vial del país.

II. El marco institucional

El crecimiento anual de la inversión en carreteras supera en varios puntos porcentuales el crecimiento de la red vial del país. El desfase entre estos dos indicadores podría sugerir un alto grado de ineficiencia en el gasto. Sin embargo, es claro que los kilómetros construidos de nuevas carreteras no pueden ser el único indicador del avance vial del país ni de la eficiencia del gasto, ya que parte de la inversión que se realiza está dirigida a ampliar su capacidad, a pavimentarlas y mejorar sus especificaciones, y por lo tanto, no aumentan el total de kilómetros de la red vial. Un ejemplo es la carretera que une a Bogotá con Villavicencio. El gobierno está invirtiendo US$ 250 millones en su construcción, y una vez finalizada, su longitud habrá disminuido en 18 kilómetros.

Los problemas de eficiencia del gasto antes de la creación del nuevo Ministerio del Transporte y la creación de INVIAS han sido identificados en diversos estudios del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de investigadores independientes, y fueron recogidos en el informe final de la Comisión de Racionalización del Gasto Público. Los trabajos han identificado muchos casos de sobrecostos y altos costos por kilómetro dado al servicio, asociados, entre otros, con los esquemas de contratación, deficiencias en los estudios de preinversión, demora en la adquisición de predios, atrasos en los proyectos con relación a las metas físicas y financieras, corrupción, rigidez presupuestal y baja efectividad de los sistemas de control de ejecución de las obras. Además, la estructura institucional del sector se caracterizaba por un manejo centralizado de las redes regionales y por un Fondo Vial Nacional con una gran dispersión de actividades y una estructura organizacional débil. Todo esto elevaba los costos de administración, promovía la atomización de recursos, dificultaba el proceso de toma de decisiones e inducía al descuido del mantenimiento de la red vial.

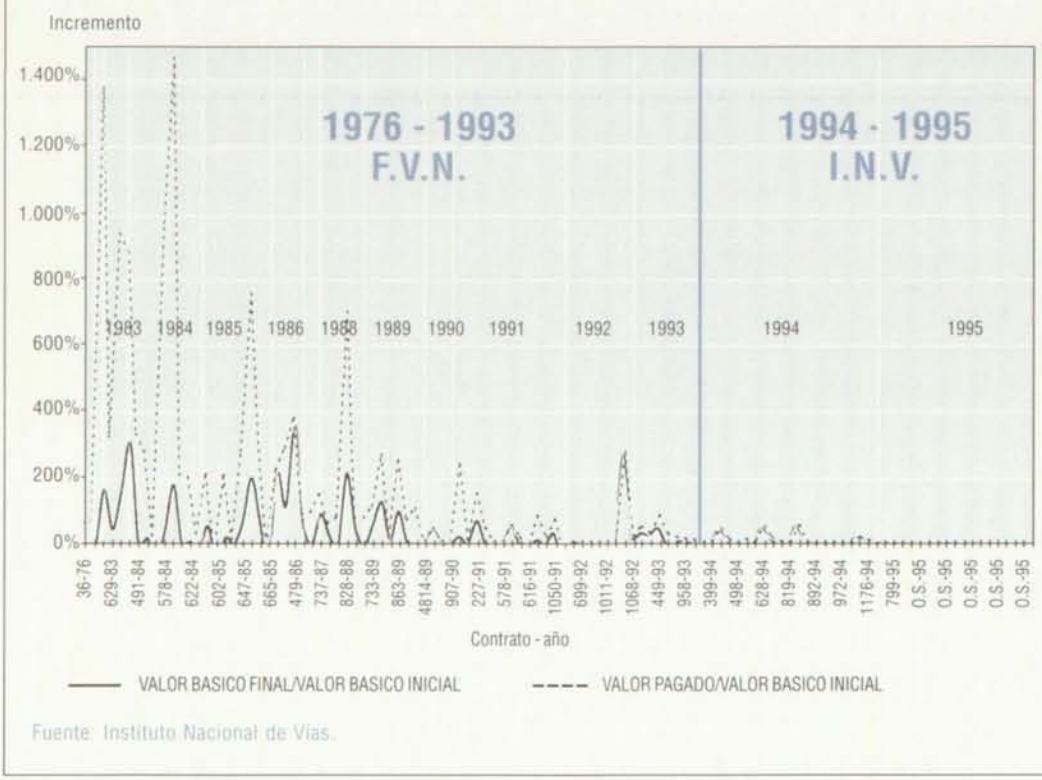
Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

El marco institucional desarrollado en los primeros años de la presente década enfrentó los anteriores problemas con la creación del Instituto Nacional de Vías (INVIAS) para que sirviera de entidad ejecutora de la política vial, la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, la expedición del nuevo estatuto de contratación (Ley 80) y el desarrollo del programa de concesiones. Estos cambios permiten esperar mejor eficiencia del gasto y mayor inversión en carreteras.

En efecto, el gráfico 2 muestra el comportamiento de los contratos de obras terminados y en proceso de liquidación y los terminados y liquidados en el período 1976-1996. La línea punteada muestra el incremento porcentual del valor finalmente pagado por la obra con relación al cálculo inicial, y la línea continua muestra el valor de los ajustes con los que se mantiene el valor constante de los precios iniciales ofrecidos por el con-

Gráfico 2

Incremento del valor básico final sobre el valor básico inicial y del valor pagado total sobre el valor básico inicial



Fuente: Instituto Nacional de Vías.

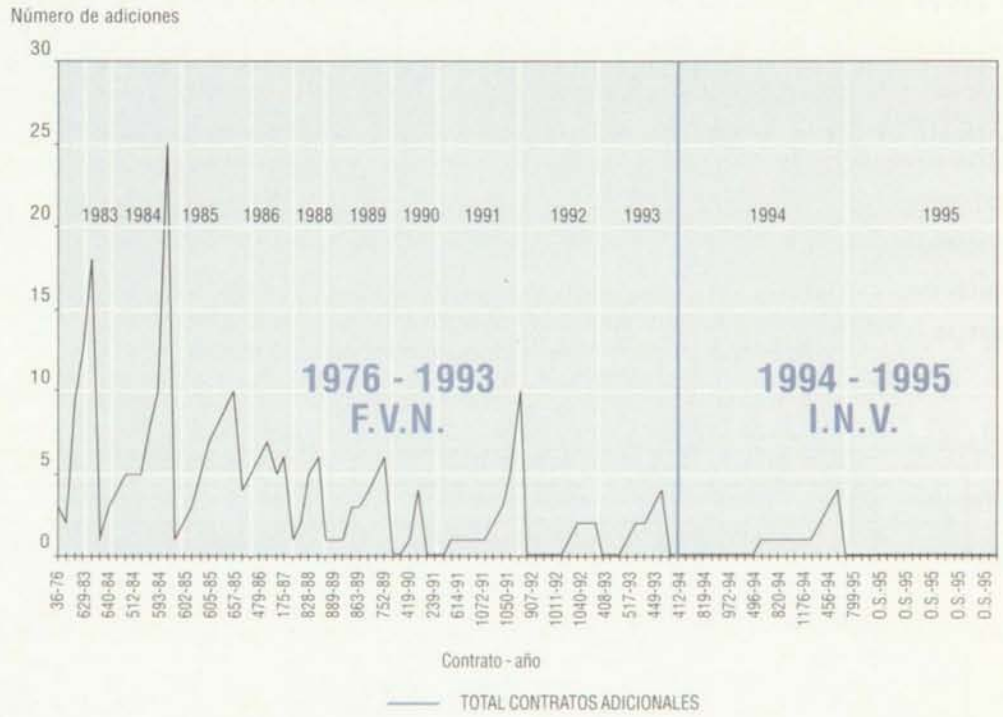
Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

tratista. El Gráfico permite afirmar que hay una mejoría en las prácticas de contratación a partir de 1993 cuando se creó el INVIAS y se promulgó la Ley 80.

Los Gráficos 3 y 4 presentan el número de adiciones en los contratos de obra y el incremento en sus plazos; nótese que a partir de 1994 la reducción en el número de adiciones y ampliación de plazos de los

Gráfico 3

Número de adiciones en contrato de obra



Fuente: Instituto Nacional de Vías.

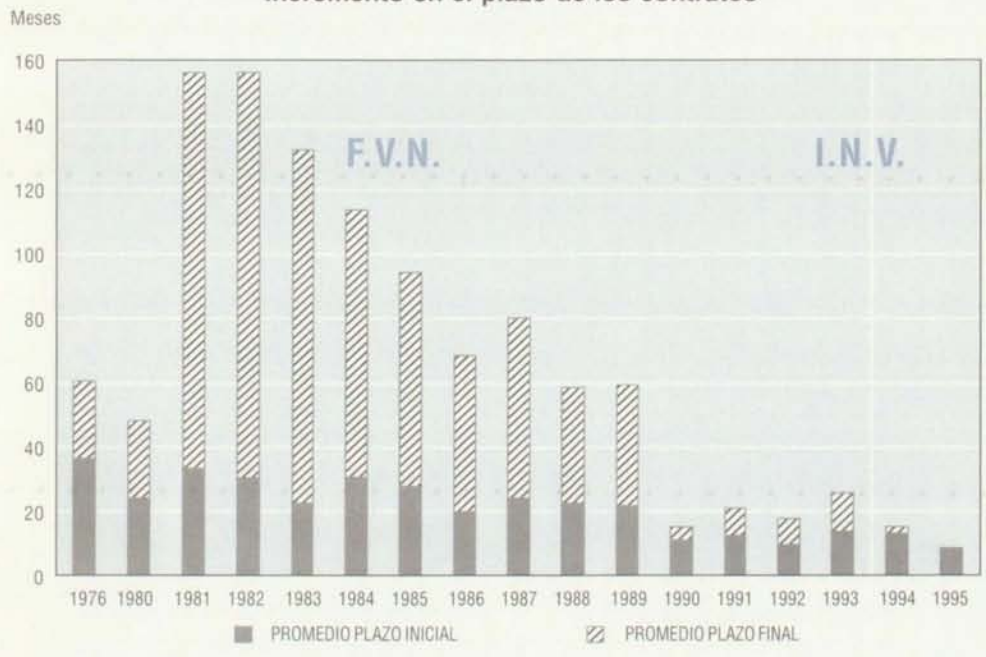
contratos. Por otra parte, entre 1994 y 1995 INVIAS suscribió 275 contratos de consultoría, estudios e interventoría, en un esfuerzo complementario que permite esperar menores costos y mayor calidad de las obras.

Además, el INVIAS adelanta en la actualidad 16 proyectos viales a través del sistema de concesión, seis de los cuales están en operación plena, seis en construcción, tres en diseño y dos han sido adjudicados recien-

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

Gráfico 4

Incremento en el plazo de los contratos



Fuente: Instituto Nacional de Vías.

temente. Con estos proyectos se han rehabilitado 760 kilómetros de carreteras y 89 kilómetros han sido construidos con una inversión cercana a los $473.000 millones de pesos (véase Cuadro 2). El sistema de concesiones ha permitido entonces aumentar la inversión en carreteras nacionales.

III. Conclusion

En una Nota Editorial anterior se analizó de una manera general el tema de la eficiencia de la inversión en infraestructura física. La Nota decía que en Colombia, como en otros países, muy probablemente se perdían cantidades considerables de recursos por ineficiencias productivas y financieras y por fallas en el mantenimiento de las obras. Se argumentaba, además, que todo esto se originaba en problemas institucionales y administrativos que debían ser corregidos para que los recursos se inviertan eficientemente.

Esta Nota Editorial complementa el estudio anterior con base en información suministrada por INVIAS y la Comisión de Racionalización del Gasto

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

Cuadro 2

Programa de carreteras por el sistema de concesión
Intituto Nacional de Vías

(Acumulado, julio de 1994 - octubre de 1997)

Proyecto	Valor inversiones (Millones de pesos)	Km. Construcción carreteras nuevas	Km. Carretera rehabilitada
Buga - Tuluá - La Paila	129.025	54,70	60,00
Barranquilla - Ciénaga	35.008		62,00
Santa Marta - Riohacha - Parahuachón	49.508		170,00
Carreteras Nacionales del Meta	69.725		163,00
El Cortijo - La Punta - El Vino	50.533	16,00	31,00
Bogotá - Cáqueza - Km, 55	21.878	1,91	
Los Patios - Guasca - El Salitre - Briceño	17.118		53,00
Cartagena - Barranquilla	15.473		79,00
Desarrollo vial Norte de Bogotá	44.994	16,45	36,88
Fontibón - Facatativá - Los Alpes	4.115		
Neiva - Espinal	5.650		
Oriente Medellín - Valle Rionegro	30.394		106,00
Tobia Grande - Puerto Salgar - San Alberto	(*)		
Desarrollo malla vial del Valle	(**)		
Comunicación vial Valle de Aburrá - Cuenca del Río Cauca	(***)		
Armenia - Pereira - Manizales	(***)		
Total	473.421	89,06	760,88

(*) Proyecto recién adjudicado.

(**) Proyecto en etapa de estructuración.

(***) Proyecto en etapa de diseño.

Fuente: Instituto Nacional de Vías (INVIAS).

Público sobre la inversión en carreteras. En el pasado, el país gastó poco en vías y los costos por kilómetro dado al servicio fueron altos, según diversos estudios realizados por el DNP e investigadores independientes. Por fortuna esta situación parece estar cambiando. En los últimos tres años ha disminuido la diferencia entre los valores final e

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

inicial de las obras, el número de adiciones en los contratos y su plazo. Asimismo, se están haciendo más y mejores estudios de preinversión. Todo esto permite esperar menores costos y mayor calidad de las obras. Por su parte, el sector privado ha comenzado a contribuir directamente al desarrollo vial del país y a liberar recursos públicos para nuevas inversiones. Los cambios institucionales y organizativos del sector parecen entonces estar dando resultados que permiten ser más optimistas sobre el futuro vial del país.

Es importante, sin embargo, insistir en la necesidad de invertir en mantenimiento, que es la inversión más rentable en vías, y evitar iniciar vías que por razones presupuestales solo se concluyen después de muchos años. Esta modalidad de inversión es la manera más ineficiente de hacer carreteras. Finalmente, los costos se minimizan y se fortalece a los contratistas locales evitando los rezagos en los pagos, fenómeno aparentemente todavía no superado.

Miguel Urrutia Montoya
Gerente General

Esta Nota Editorial se elaboró con la colaboración de José Dario Uribe E.

Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.