

Las carreteras en el gobierno Uribe ¿hecatombe o enredo?

Por: Silvia Otero Bahamón. Joven Investigadora CINEP - ODECOFI¹.
sotero@cinep.org.co

Colombia presenta en estos momentos unos importantes retos en el tema de infraestructura del transporte, de cara a su anhelado desarrollo económico. ¿Qué balance se puede realizar después de seis años de mandato de Álvaro Uribe en esta temática? ¿El énfasis en “carreteritas” y “puentecitos” han dado los resultados propuestos? ¿El gobierno ha tenido más política y menos técnica en el asunto?

Hace varias décadas, un historiador norteamericano documentaba que en la Colombia del siglo XIX, “los caprichos del río Magdalena fueron siempre tema de comentarios llenos de amargura y frustración”, y que “dos veces al año, al final de cada verano cuando prolongadas sequías hacían bajar el nivel del agua del río (...) los proponentes de la construcción del ferrocarril lanzaban fuertes gritos pidiendo acción. (...) Pero cuando las lluvias empezaban a caer otra vez y el tráfico podía moverse, la cuestión de la construcción de ferrocarriles caía en el olvido. En tiempo de verano, se libraba la batalla, en invierno, descansaba”². Hoy, en la Colombia del siglo XXI puede decirse lo mismo. Las precarias condiciones de la red de carreteras son tema de comentarios llenos de amargura y frustración. Dos veces al año, cuando arrecia el invierno y los derrumbes bloquean las vías, causan accidentes y encarecen los precios de los alimentos, los proponentes de la recuperación de la navegabilidad de río Magdalena, de la rehabilitación de las ferrovías abandonadas, y de la realización de autopistas de dobles calzadas, túneles y vías alternas, lanzan fuertes gritos pidiendo acción. Cuando llega el verano y el tráfico otra vez puede moverse, estas cuestiones caen en el olvido. En tiempo de invierno, se libra la batalla, en verano, descansa.

En los últimos dos meses, con el último invierno, los transportadores, los gremios y el gobierno libraron nuevamente esa batalla. En esta ocasión los derrumbes se agravaron con el sismo de mayo, dejando estelas de muerte en varios trayectos. Los cierres de la vía a Villavicencio y de la Línea causaron estragos en los bolsillos de los colombianos. Hubo paro de camioneros, innumerables críticas al ministro de transporte, amenazas de renuncia del director del INCO³ y escándalos por las adiciones presupuestales a las concesiones. En esta ocasión las propuestas pasaron por unir los sistemas férreos de Venezuela y de Colombia, la construcción de la autopista Bogotá – Santa Marta, la construcción de una vía alterna al llano y la

¹ Agradezco a Camilo Montañez por la ilustración del artículo.

² Robert Carlyle Beyer, “El transporte y la industria del café en Colombia”, En Jesús Antonio Bejarano (ed), *El Siglo XIX en Colombia visto por historiadores norteamericanos*, Editorial La Carreta, Medellín: 1977, pp 263.

³ Instituto Nacional de Concesiones.

recuperación del río Magdalena. Todo esto mientras el gobierno para defenderse de los señalamientos sacaba pecho por la finalización del Túnel Piloto de la Línea y calmaba los ánimos asegurando que los recortes presupuestales no afectarían la infraestructura.

Durante la batalla, los gremios, columnistas y algunos medios de comunicación⁴ afirmaron que el gobierno Uribe ha sido incompetente frente a los retos en infraestructura⁵. Recalaron que en los seis años de mandato, el gobierno se ha concentrado en las vías secundarias y terciarias en vez de adelantar obras en los corredores arteriales (troncales y transversales). Es decir, que en vez de preocuparse por mejorar la competitividad del país en un mundo globalizado, el gobierno se ha preocupado por la integración de pequeñas regiones⁶. Dijeron que si bien esas vías son importantes, no son prioritarias, ya que deben ser asumidas por los departamentos; y criticaron que en el entretanto, las vías que sí corresponden a la nación (las troncales y las transversales) se están deteriorando a pasos agigantados⁷. Y a sus ojos el panorama termina de empeorar si se tiene en cuenta que el énfasis en “carreteritas” y “puentecitos” le ha permitido al gobierno dar gusto a caprichos burocráticos y políticos que tienen como primeros beneficiarios los barones electorales y los constructores regionales⁸. Por último, le exigieron al gobierno menos política y más técnica y menos visión local y más visión nacional en materia de infraestructura del transporte.



Los reclamos que gremios y medios le hicieron al gobierno reflejan cómo a menudo, los proyectos en los corredores arteriales son mostrados como de interés nacional, mientras que los de red secundaria y terciaria son mostrados como proyectos mediados por intereses locales y regionales de menor estirpe, disfrazados de políticas contrainsurgentes o integracionistas. En este caso, el origen de las críticas es el proyecto bandera de la administración Uribe 1 y 2 en el sector: el “Plan 2500”, con el que INVIAS se comprometió a construir, pavimentar y rehabilitar 3125 km. de carreteras secundarias y terciarias con una inversión de 1.8 billones de pesos, con obras en todos los departamentos del país. Dicho plan ha sido calificado como politiquero y regionalista precisamente porque en vez de establecer criterios técnicos rigurosos para la selección de proyectos dejó el poder de selección en el

⁴ En especial Fedesarrollo, Cámara Colombiana de Infraestructura y la Andi se manifestaron al respecto. En cuanto a periodistas, las columnas de Salud Hernández fueron bastante discutidas, y El Espectador, El Tiempo, Semana y Cambio produjeron importantes informaciones sobre la materia.

⁵ Revista Semana, “La Hecatombe vial”, No. 1368, 7/19/2008.

⁶ Declaraciones del director del INVIAS en “Plan 2500 en su recta final”, El Tiempo, 29/04/2008 Pág. 2

⁷ Mauricio Cárdenas, director de Fedesarrollo en Ibíd.

⁸ Editorial de El Espectador, “El problema de la infraestructura vial” 16/07/2008, Pág. 26 y Editorial de El Tiempo “País sin carreteras”, 18/05/2008 Pág. 1-26

primer mandatario. Esto por cuanto las obras debían ser concertadas, propuestas y escogidas en Audiencias Públicas, eventos convocados y dirigidos por el propio presidente⁹.

Y es que el Plan 2500 cumplió todos los requisitos para ser catalogado de esa forma. Después de la etapa de Audiencias Públicas se escogieron más de 200 proyectos, de los cuales solo 9 superaron los 50km. Los otros fueron pequeños tramos de 10, 5 y hasta 1 km. No hubo ningún énfasis especial en regiones con una red vial nula (Guaviare, Amazonas, Vichada y Guainía sólo tienen 1 proyecto cada uno) y los departamentos con más recursos destinados fueron los que gozaban de mayor red vial secundaria y terciaria (Antioquia, Cundinamarca y Boyacá están en los 3 primeros lugares). Es evidente que 200 proyectos generan más réditos políticos que 10; que con ese dinero se hubieran podido hacer proyectos de mayor impacto; y que los intereses de las clases políticas locales y regionales determinaron la selección de las obras.

El Plan 2500 es así la expresión por excelencia de la politiquería y el regionalismo en infraestructura, justo lo que los gremios, técnicos y medios de comunicación critican, y en eso tienen toda la razón. Sin embargo, hay que tener cuidado con las demandas de “más técnica” y “más visión nacional” de estos sectores. Simplificando un poco, la fórmula que los gremios y tecnócratas critican es *obras en red secundaria y terciaria = visión local = politiquería = no prioritario*. A esta fórmula, ellos oponen la siguiente, que es la que desean y exigen al gobierno: *obras en red primaria = visión nacional = técnica = prioritario*. Ahora bien, lo que no se ha dicho y lo que no es tan visible, es que detrás de cada uno de los elementos de esta segunda fórmula también se agazapan intereses regionales y sectoriales específicos que son –sobre todo– muy políticos. En otras palabras, lo que los gremios y tecnócratas venden como “técnico” o “racional” o “nacional” o “prioritario”, son también apuestas por favorecer a unas regiones y a unos sectores económicos específicos.

Los reclamos que gremios y medios le hicieron al gobierno reflejan cómo a menudo, los proyectos en los corredores arteriales son mostrados como de interés nacional, mientras que los de red secundaria y terciaria son mostrados como proyectos mediados por intereses locales y regionales de menor estirpe, disfrazados de políticas contrainsurgentes o integracionistas.

Un ejemplo: ¿cuáles fueron las obras “nacionales” aclamadas por los detractores del gobierno durante el invierno? La “Ruta del Sol” que comunica con una autopista de doble calzada a Bogotá con Santa Marta; la vía alterna al llano, que permite que la despensa de Bogotá sea accesible todos los días del año; la doble calzada de la vía Bogotá – Costa Pacífica, que facilitará el comercio exterior del centro-occidente del país. Estas obras, sin duda son muy importantes, pero es evidente que favorecen a unas regiones específicas –como el centro del país– y no a todas las regiones. Por eso, no deberían denominarse “nacionales”: ¿qué le puede importar a los putumayenses la vía alterna al llano? ¿O a los vallecaucanos la ruta del sol? A lo mejor nada.

⁹ Esto se demuestra al comparar el primer Conpes que autorizaba el Plan 2500, (Conpes3261) con el segundo Conpes, el 3311 que hace modificaciones a los requisitos de elegibilidad de proyectos. Disponibles en www.dnp.gov.co

Siguiendo con los mismos ejemplos habría que preguntarse quiénes se beneficiarían con esas carreteras aclamadas que Uribe no ha hecho. ¿Todos los colombianos? ¿O sólo algunos sectores económicos? Dichas carreteras, al buscar comunicar los centros de producción más importantes con los puertos en las dos costas y con sus zonas de abastecimiento beneficiarían a los exportadores, los camioneros, los importadores y los gremios productores. Otros sectores económicos no resultarían tan beneficiados con estas obras supuestamente racionales y prioritarias. Tal es el caso de los pequeños campesinos, quienes necesitan, en vez de una carretera para exportar su producción, una carretera para sacarla de sus propias fincas. Es decir, una obra en red secundaria y terciaria más que una obra en red primaria.

Lo que revela el debate del invierno pasado sobre la precariedad de la infraestructura en Colombia, es que lo “técnico” y lo “nacional” integra unas regiones y favorece unos sectores específicos, mientras que lo “político” y lo “regionalista” o “parroquial”, integra otras regiones y favorece otros sectores específicos. Sea cual sea la posición que tomemos en el debate, es fundamental entender que no hay una cara buena ni una cara mala. Sólo dos caras con apuestas políticas diferentes.

Es evidente que 200 proyectos generan más réditos políticos que 10; que con ese dinero se hubieran podido hacer proyectos de mayor impacto; y que los intereses de las clases políticas locales y regionales determinaron la selección de las obras.

La apuesta de los gremios y de los técnicos es muy válida pues es muy contradictorio que un gobierno descuide los corredores arteriales y se dedique a las vías secundarias cuando al tiempo insiste en el TLC con Estados Unidos y avanza negociaciones con 54 países más. Además sigue siendo cierto que en pleno Siglo XXI no tenemos una infraestructura de transporte que nos permita ni siquiera competir con nuestros vecinos latinoamericanos.

Pero la otra cara es igualmente válida, ya que es cierto que esas regiones del Plan 2500 necesitan unas vías que bajo la “racionalidad técnica” nunca podrán recibir. Que la integración subregional también es importante aunque genere beneficiarios menos “nacionales” y visibles. Que no es del todo justo que las preocupaciones regionales sean siempre traducidas como “particulares” y “politiqueras”, y que si la integración de esas regiones no es rentable económicamente, al menos queda la alternativa de ser rentables políticamente.

El hecho es que ante la escasez de recursos no se pueden hacer las dos cosas al tiempo: toca escoger unos favorecidos y unos perjudicados. ¿Cómo tomar partido en este enredo? Eso depende de los intereses de cada quien. Sin embargo, independientemente de la posición en la que nos encontremos, el esquema de selección de proyectos inventado por Uribe sí debe ser motivo de reprobación. En lo que respecta al Plan 2500 las Audiencias Públicas fueron pensadas como espacios para concertar con las comunidades las obras a ejecutar. Pero lo cierto es que esa *concertación* significó una *concentración* del poder de selección de los proyectos y de repartición de los recursos estatales en la figura y voluntad del primer mandatario. Como él mismo se refirió sobre las Audiencias, “*el país también necesitaba sustituir los auxilios parlamentarios por un gran programa de discusión de obras públicas en público*”¹⁰. En esa sustitución Uribe se convirtió en el único

¹⁰ Palabras del Presidente en la Primera Evaluación del Plan 2500, La Ceja Antioquia, 1 de febrero de 2006, <http://www.presidencia.gov.co/sne/2006/febrero/01/16012006.htm>

intermediario necesario para que las regiones y los poderes locales accedieran a los recursos del estado central, y las obras dejaron de verse como fruto de una política pública para percibirse como bondadosos regalos del presidente. Así, saltándose otras instancias institucionales y otros criterios relevantes, el presidente se ha fortalecido a sí mismo actuando por fuera del estado y avanzando un poco más en la desinstitucionalización que se respira en el ambiente nacional.

Las consecuencias de esa desinstitucionalización todavía están por desatarse. El hecho es que en las últimas semanas Uribe cambió la orientación e hizo un poco de caso a los gremios y los medios de comunicación. Anunció el Plan de Corredores Viales de Competitividad que planea pavimentar 1522 km. y construir 162 km. de la red arterial con 2.6 billones de pesos; se comprometió a estructurar la concesión de la Ruta del Sol, y subió el presupuesto para que la construcción del Túnel de la Línea fuera atractiva para los capitales privados. Con la realización de estos proyectos el gobierno espera dar curso a las aspiraciones de "competitividad" de algunos sectores sociales y económicos. Y su gobierno, en los 8 años de mandato, tendrá tiempo y recursos suficientes para dar un poquito de gusto a ambas alternativas, y obtener, como es de esperarse, réditos políticos duplicados. Aunque debemos esperar, porque es muy probable que esas iniciativas no resistirán el siguiente verano.