



Política



Superando la crisis con infraestructura ¿Promesas nuevas o promesas viejas?

Por: *Silvia Otero Bahamón*¹



Tras 7 años de Álvaro Uribe Vélez en el poder, tanto críticos como simpatizantes insisten en que se ha perdido, una vez más, la posibilidad de modernizar la infraestructura del transporte del país. A pesar de las ventajas que ofrece la continuidad, el gobierno no asumió los retos históricos en transporte, que consisten en resucitar los trenes, devolver la navegabilidad a los ríos e integrarlos con una red orgánica de carreteras. En vez de eso, el gobierno le dio excesiva importancia a los caminos vecinales y carreteras secundarias con su Plan 2500, proyecto bandera de la primera administración.

Para los gremios económicos y los exportadores sigue siendo un absurdo que en pleno siglo XXI cada vez que llueve se bloquee el acceso al puerto más importante del país por cuenta de los derrumbes en el paso de la Línea y de la vía Buga-Buenaventura. Y que viajar a la despensa agrícola de la capital en época de invierno se convierta en una cuestión de vida o muerte por la peligrosidad de la carretera Bogotá – Villavicencio.

Estos son sólo dos de los puntos más críticos, pero en el resto del país el mal estado de las carreteras sigue cobrando muertos. Las 24 víctimas de la vía Medellín – Quibdó, la mayoría afrodescendientes, revivió la frustración del país frente al pobre estado de sus carreteras. En respuesta, el gobierno se ha defendido mostrando que sus obras no sólo se han limitado a las vías terciarias, y que se han hecho importantes avances en las vías primarias.

El túnel de la Línea fue adjudicado a un contratista a finales del año pasado; la Ruta del Sol (que comunicará a Bogotá con el Valle del Magdalena y con el Caribe en 12 horas de doble calzada) se encuentra en proceso de estructuración financiera; y varios cientos de kilómetros de dobles calzadas ya fueron inaugurados. Adicionalmente el gobierno anunció una multimillonaria inversión en infraestructura como plan de choque ante la crisis económica. De los 55 billones anunciados para ejecutar en el 2009, el 10% se invertirán en proyectos de transporte no urbano².

Uno de los proyectos destinatarios de esta nueva inversión es el programa Corredores Arteriales Complementarios para la Competitividad, incluido en el Plan de Desarrollo 2006-2010. Este programa sería algo así como lo opuesto al vilipendiado Plan 2500: mientras que el Plan 2500 se enfocaba en la red secundaria y terciaria, los Corredores Complementarios están ubicados en su mayoría en la red primaria; mientras que el Plan 2500 buscaba una mayor integración regional, el programa Corredores Complementarios busca mejorar las vías que alimentan a los corredores de comercio exterior³. En otras palabras, estas vías permitirán a las regiones beneficiadas acceder con más facilidad a la red troncal que conduce al Pacífico, al Caribe, a Venezuela y Ecuador.

Es innegable que el nuevo programa del gobierno marcó un cambio en el enfoque de la política de infraestructura. Mientras que en el Plan 2500, 200 proyectos se repartieron 1.8 billones de pesos, en el programa Corredores Complementarios, 2.5 billones serán repartidos entre 19 proyectos. Estos datos demuestran que se pasó de una fragmentación de los recursos mediados por intereses electorales⁴, a una priorización de pocos y costosos proyectos. Todos estos anuncios han generado un clima de optimismo, hemos pasado de registrar titulares en 2008 al estilo “Hecatombe Vial”⁵ “Carreteras de la Muerte”⁶, “Caos de la infraestructura vial”⁷ y “País sin Carreteras”⁸, a hablar en 2009 de “Al atraso vial le llegó la hora”⁹, “Los proyectos que marcan el desarrollo”¹⁰, y “Colombia empieza a salir del rezago vial”¹¹.

En el presente artículo haremos una reflexión acerca de las apuestas regionales del Programa Corredores Arteriales a partir de los proyectos priorizados y descartados. Nos preguntaremos si estos proyectos son nuevas promesas o si son las promesas de siempre reencauchadas en nuevos nombres.

Las regiones escogidas

El Programa Corredores Complementarios para la Competitividad estaba anunciado desde el Plan de Desarrollo 2006-2010. Allí se seleccionaron 38 proyectos viales, pero a mediados del año pasado, de los 38 se escogieron los 19 que serán ejecutados en la primera etapa, (2009-2012). Estos proyectos son:

| Proyecto | Tramos |
|--|--|
| 1. Transversal de la Macarena | San Juan de Arama – La Uribe – Colombia – Baraya. Conecta al Norte del Huila con el Meta. |
| 2. Transversal cafetera: Honda-Manizales | Honda – Manizales. |
| 3. Corredor del Sur | San Miguel – Santa Ana. Hace parte de la vía Mocoa – San Miguel, en la frontera con Ecuador |
| 4. Marginal de la Selva: sector Caquetá. | San José de Fragua-Florencia – San Vicente del Caguán |
| 5. Corredor del Paletará | Popayán – Paletará – Isnos |
| 6. Transversal del Libertador | La Plata – Valencia – Inzá – Totoró – Popayán |
| 7. Troncal Norte de Nariño | Buesaco – El Empate – La Unión - Higueros |
| 8. Anillo del Macizo Colombiano | Rosas – La Sierra – La Vega – Santiago – Bolívar – La Lupa |
| 9. Transversal del Carare | Cimitarra – Landázuri – Vélez |
| 10. Transversal de Boyacá | Puerto Boyacá – Dos y Medio- Otanche- Borbur-Pauna-Chiquinquirá |
| 11. Transversal de Cusiana | El Crucero – Toquilla – Aguazul (El Crucero – Aquitania) |
| 12. Transversal del Sisga | Sisga – Machetá – El Secreto |
| 13. Troncal Central del Norte | La Palmera – Málaga – Presidente |
| 14. Carretera de la Soberanía | La Lejía – Saravena |
| 15. Transversal Medellín – Quibdó | Ciudad Bolívar – La Mansa – Quibdó |
| 16. Troncal del Nordeste | Vegachí – Segovia – Zaragoza |
| 17. Corredor de las Palmeras | Fuente de Oro – San José del Guaviare |
| 18. Buga – Buenaventura | Loboguerrero – Cisneros (doble calzada) |
| 19. Bucaramanga – Cúcuta | Bucaramanga – Pamplona (doble calzada) |



Fuente: DNP – ST.

Del total de 19 proyectos, 4 fueron destinados para mejorar la infraestructura del comercio exterior, con tres proyectos en las regiones fronterizas (Norte de Santander y Putumayo) y un proyecto en el puerto de Buenaventura (3, 14, 18, 19). 2 son las vías alternas al llano, que garantizarán la comunicación entre el altiplano cundiboyacense y el Meta (10, 11). 2 proyectos buscan integrar regiones marginadas en el sur del país, como lo es el Guaviare (17) y el Caguán (4). 3 crean nuevas salidas para el Huila por el Meta (1) y por el Cauca (5, 6); 4 vías sirven a Boyacá (13, 12, 11, 10), 3 a Santander (19, 9, 13) y 3 al Cauca (5, 6, 8).

Promesas viejas y promesas más viejas

La mayoría de las vías del Programa Corredores Complementarios han sido deudas pendientes con las regiones desde hace décadas. La vía Medellín – Quibdó es el mejor ejemplo, pues aun cuando comunica dos capitales departamentales, sus especificaciones son de trocha de vereda. Otra es la Transversal de la Macarena, pues a pesar de la cercanía del Huila con los llanos, este paso geográficamente evidente ha sido poco explotado por el comercio y muy útil para la guerrilla. La Transversal del Libertador y del Paletará han sido eternas promesas al Cauca y Huila, que aún siendo vecinos, su conexión es accidentada y demorada. Las vías alternas a los llanos y la Troncal del Nordeste Antioqueño también hacen parte de este grupo.

Pero incluso, otros proyectos también hicieron parte de programas de anteriores gobiernos, como es el caso del Plan Vías para la Paz del Gobierno Pastrana, el Plan Nacional de Rehabilitación del Gobierno Barco, e incluso el mismo Plan 2500 del gobierno Uribe I. La que hoy se llama Transversal de la Macarena, la Marginal de la Selva y la Transversal de Cusiana habían sido propuestas e iniciadas por el Plan Nacional de Rehabilitación, e incluso unos de sus tramos fue incluido en el Plan 2500. La Transversal del Carare, el anillo del Macizo Colombiano y la Transversal de Boyacá fueron 3 de los 20 proyectos del Plan Vías para la Paz, y los últimos dos tienen tramos incluidos en el 2500. La Transversal del Libertador, la Troncal Norte de Nariño y la Transversal Medellín – Quibdó fueron parcialmente abordadas por Plan 2500.

Resulta muy interesante que vías pensadas bajo el paradigma de la rehabilitación o de la paz sirvan también para el paradigma de la competitividad. Pero este hecho deja varios interrogantes. ¿Por qué hay que volver a hacer multimillonarias inversiones en vías supuestamente intervenidas y concluidas en gobiernos anteriores? Y lo que es más actual ¿Por qué en el Plan Corredores Complementarios hay vías que ya estaban siendo intervenidas por el Plan 2500?

Estas preguntas obligan a reflexionar sobre los programas de mantenimiento y rehabilitación de la red vial existente, pues aunque es a todas luces más económico realizar mantenimientos rutinarios, los gobiernos, incluyendo el actual, han escogido dejar deteriorar las obras para volverlas a inaugurar cuatro, ocho o quince años después.

Y los rechazados

Recordemos que en el Plan de Desarrollo habían sido seleccionados 38 proyectos de los que fueron escogidos a mediados del año pasado 19 para ser ejecutados en la primera fase. Llama la atención que ninguna vía en la costa caribe fue seleccionada, de hecho de los 19 proyectos descartados para la primera etapa se encontraban 7 carreteras para los distintos departamentos de la costa caribe. Este exceso de exclusión no puede pasar por alto pues pone a pensar sobre las supuestas pretensiones de competitividad del Programa cuando se excluye la región del país más apta para el comercio exterior.

Es cierto que otros proyectos están estructurándose para esta región en el marco de otros programas, como lo son la Ruta del Sol (Bogotá – Santa Marta) y la Autopista de las Américas (frontera con Panamá en Urabá – frontera con Venezuela en la Guajira). Pero ninguna de estas dos vías equivale a lo que se está haciendo con los Corredores Complementarios en otros lugares del país, es decir, ninguna de estas vías tiene la intención de mejorar el acceso de las regiones productivas de la costa a la red troncal, sino que la atraviesan o para acercar el centro del país con la costa, o para acercar el extremo oriental con el occidental, y lo cierto es que la malla vial que integra las economías agrícolas y ganaderas de los departamentos de la costa está muy rezagada.

Entre los proyectos descartados se encontraban varios que buscaban conectar los llamados sures de los departamentos como lo son la Longitudinal del Magdalena (El Burro – Tamalameque, Santa Ana – La Gloria), la Longitudinal del Bolívar que une varios municipios del Sur de Bolívar y La transversal de la Mojana que conecta los municipios del Sur de Sucre con el resto del departamento. Estas regiones, a pesar de su potencial agrícola y de su ventaja comparativa están por fuera de la economía nacional e internacional. En el departamento de Magdalena prácticamente las únicas dos vías pavimentadas son las que lo atraviesan para integrar el centro del país con Santa Marta (Troncal del Magdalena) y con Cartagena (Transversal Bosconia – el Carmen de Bolívar). Según el mismo mapa del Invías para Bolívar, desde Magangué para abajo (es decir, 2/3 del departamento) hay una única vía que además está sin pavimentar. La situación de Sucre es similar: las vías se encuentran en la sabana y la costa, pero en la mitad sur del departamento (incluyendo la región de la Mojana) la precariedad de caminos es total. Por último, en el departamento de Córdoba desde el punto en que empiezan las montañas se extinguen las vías, es decir más de la tercera parte del área total.

El panorama parece replicarse en la costa pacífica. Recordemos que es la región con índices socioeconómicos más pobres del país. Adicionalmente, el conflicto armado y el narcotráfico han trasladado su eje de los departamentos de Putumayo y Caquetá al andén pacífico nariñense, caucano, vallecaucano y chocoano.

A pesar de este complicado diagnóstico, aparte de Buenaventura no hay ningún otro punto de interés en el Plan Corredores Arteriales. Fue excluida de la primera etapa la carretera Tumaco-Esmeraldas (Nariño), La Virginia – Las Ánimas – Nuquí (Chocó), y la Transversal del Pacífico Caucaño. Estas regiones del andén pacífico, a pesar de tener un enorme potencial en términos de comercio exterior, se encuentran totalmente desconectadas de los corredores viales y de las regiones integradas de sus propios departamentos. Basta ver un mapa de la red vial de Nariño o Cauca para observar que más allá de la cordillera occidental las vías son prácticamente nulas.

Tradicionalmente la continuidad en la política vial del país ha sido muy baja. Es de sospechar que a la vuelta del 2012, fecha en la que culmina la primera etapa del Programa, estas vías sigan estando de primeras en la cola.

Las preferencias políticas de la técnica

Las vías de los Corredores Complementarios se acercan más a las aclamadas por los gremios económicos, analistas y estadistas. A diferencia de lo que sucedió con el Plan 2500, el nuevo programa no ha generado críticas sobre su objetivo, su intención, o sus proyectos priorizados. Las críticas se han centrado en los aspectos técnicos del proceso licitatorio, y en su aptitud para apalea la crisis. Por ejemplo, la Cámara Colombiana de Infraestructura ha llamado la atención sobre los riesgos del Programa, pues casi ninguno de los 19 tramos cuenta con estudios definitivos. Esto sumado al corto plazo para presentar las propuestas (tan sólo 17 días hábiles) puede conducir a improvisaciones, adendas y ajustes multimillonarios.

Es de resaltar que los gremios más activos en el tema de infraestructura no hicieron ninguna crítica frente a la exclusión de las costas de los Corredores Complementarios. Esto nos deja una conclusión: si bien lo que dicen los gremios suele encasillarse en la neutralidad de la técnica, las omisiones frente a este punto demuestran su clara preferencia política por el centro del país. En otras palabras, lo que los gremios venden como “técnico” o “racional” o “nacional” o “prioritario”, son también apuestas por favorecer a unas regiones y a unos sectores económicos específicos. Con absoluta certeza se puede asegurar que si en vez de las costas hubieran sido excluidas las vías alternas al llano, o las dobles calzadas, las críticas al Programa Corredores Arteriales hubieran llovido tanto o más como le llovieron al Plan 2500.

¿Y entonces qué?

En este artículo hemos reflexionado acerca de la exclusión de las costas y de la repetición de obras en el programa Corredores Complementarios Arteriales para la Competitividad. También consideramos las preferencias regionales del aparentemente neutro lenguaje de la técnica. Estas constataciones reflejan, por un lado, la continuación de condiciones de marginalidad de regiones tradicionalmente excluidas de la economía nacional e internacional; y por otro, la ausencia de una política seria de mantenimiento y rehabilitación vial.

Estos son argumentos para incluir en las demandas de planeación, multimodalidad y sistematicidad que se le hace a la política de transporte del gobierno extendido del presidente Álvaro Uribe y su ministro Andrés Uriel Gallego. Si las promesas nuevas resultan ser promesas viejas reencauchadas con nuevos nombres, el rezago difícilmente será superado.

Si las cosas siguen con este patrón ya histórico, ¿cuándo habrá verdadera voluntad política para sacar de la marginalidad a las costas colombianas? O lo que es peor ¿Cuántos accidentes al estilo del sucedido en la vía Medellín – Quibdó se requieren para incluir obras en estas regiones? Y por último, ¿quién volverá al cabo de 10 años a inaugurar las obras del Programa Corredores Arteriales Complementarios para la Competitividad? Esperemos que no sea, en el futuro, el mismo presidente Uribe.

¹ Investigadora ODECOFI - CINEP

² El Espectador, “Obras serán el motor económico”, 22 de enero de 2009, Pag 10, El Espectador, “La estrategia de la infraestructura vial”, 22 de febrero de 2009, P 36.

³ Conpes 3536

⁴ Ver Silvia Otero Bahamón, “Las Carreteras en el Gobierno Uribe: ¿Hecatombe o Enredo?”, en Cien Días vistos por Cinep, No. 64, octubre 2008, http://anterior.cinep.org.co/revistas/ciendias/RevistaCienDias64/Sotero_... y Luis Bernardo

Mejía, Felipe Botero, Juan Carlos Rodríguez Raggá, “¿Pavimentando con Votos? Apropiación presupuestal para proyectos de infraestructura vial en Colombia, 2002-2006, en Colombia Internacional, No. 68, jul – dic 2008, pp 14-42

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

⁶ RCN, “Carretera de la Muerte”, <http://www.canalrcn.com/noticias/index.php/nacional/carretera-de-la-muer...>

⁷ El Espectador, Editorial “El Caos de la infraestructura vial”, 11 de febrero de 2009

⁸ Editorial de El Tiempo “País sin carreteras”, 18/05/2008 Pág. 1-26

⁹ El Colombiano, “Al atraso vial le llegó la hora”, 22 de febrero de 2009, P 3D.

¹⁰ El Tiempo, “Los proyectos que marcan el desarrollo”, 27 de febrero de 2009, P 2

¹¹ El Tiempo, “Colombia empieza a salir del rezago vial”, 24 de octubre de 2008