

# ¿POR QUÉ HAN SIDO INEFICACES LAS CONCESIONES VIALES EN COLOMBIA?

Juan Benavides

Colombia tiene una red vial rezagada. Ante las restricciones fiscales se requiere un modelo capaz de atraer capital privado en gran escala hacia el sector de transporte terrestre. La experiencia de Colombia en el uso de concesiones, desde 1993, muestra muchas deficiencias de política pública y estructuración financiera. Las soluciones exigen cambios en la conducción del proceso de concesión y en la capacidad para hacer valer los contratos.

EL ATRASO EN LA COMPETITIVIDAD de América Latina frente a otras economías del mundo ha sido atribuido a su deficiente infraestructura: su falta de redes ferroviarias y de carreteras modernas. Colombia es un caso particular: su topografía —un país cruzado por tres cordilleras— es una de las más complejas del mundo. Al igual que Chile y México, Colombia ha intentado superar el problema de transporte vial mediante un esquema de concesiones, a partir de mediados de los años noventa. Si bien estos dos países incurrieron inicialmente en errores similares a los de Colombia, producto de la inexperiencia, en gran medida los corrigieron. Varios hechos llevan a concluir que este no ha sido el caso en Colombia:

- Las concesiones no han construido la columna vertebral de una red terrestre moderna y competitiva; muchas de ellas corresponden a mallas viales regionales o pequeños segmentos de alcance local y sin peso estratégico.
- Los incentivos de la adjudicación y la supervisión alienan comportamientos no competitivos. El gobierno no ha podido evitar las renegociaciones o las ha alentado a partir de 2008.
- Los mitigantes de los conflictos de interés entre construcción y operación y mantenimiento son insuficientes. Cuando la concesión es otorgada a un constructor, sus aportes patrimoniales al proyecto tienden a ser muy bajos. Esto aumenta el riesgo de la deuda, reduce la posibilidad de emitir bonos con grado de inversión y hace que las obras se financien con los ingresos por peajes y con vigencias futuras, por lo que las obras avanzan lentamente.
- La deuda no se contrata en razón de las características del proyecto, sino contra el balance del operador. El ingreso de deuda a los fondos generales del patrocinador facilita su uso en otros proyectos, lo que aumenta el riesgo de no concluir las obras a tiempo.
- Los fondos públicos no se usan para multiplicar la inversión privada y, por ello, se desperdicia la oportunidad de financiación por parte de los inversionistas institucionales (aseguradoras, fondos de pensiones).
- El gobierno financia obras adicionales dentro de una concesión ya otorgada exclusivamente con vigencias futuras, cuando lo correcto técnicamente es reimpulsar la concesión y exigir aportes proporcionales al operador.

En Colombia los fondos públicos tienen un alto costo de oportunidad. Por tanto, su asignación en el sector de transporte terrestre debe centrarse en apalancar inversiones privadas que consoliden la red vial primaria, que está rezagada y sobre la que descansa la competitividad del país.

La política de concesiones viales debe concentrarse en interconectar los tres grandes centros productores del interior (Bogotá, Medellín y Cali) con los puertos marítimos sobre el Pacífico (Buenaventura) y el Atlántico (Cartagena, Barranquilla y Santa Marta) y los pasos fronterizos con Ecuador y Venezuela. Las concesiones son el instrumento idóneo para financiar, construir y administrar la columna vertebral de la red vial del país. El efecto multiplicador de las inversiones privadas en concesiones sólo se logrará con el cumplimiento y la estabilidad de los contratos, y estructurando los proyectos con la disciplina de los mercados de deuda para financiamiento de proyectos, condiciones que no están presentes actualmente en Colombia.

### Balance y economía política de las concesiones

La acumulación de experiencias no ha mejorado el desempeño de las concesiones viales en Colombia, medido en tres dimensiones: 1) efecto multiplicador sobre la inversión privada y uso eficiente de los fondos públicos, 2) velocidad de ingreso de las obras y 3) fortalecimiento de la red vial principal.

Existe una cuarta dimensión del desempeño de las concesiones viales de Colombia: la frecuencia y la profundidad de la renegociación de contratos. Una renegociación es eficiente si los riesgos del proyecto se materializan y la mejor gestión del concesionario no evita las pérdidas financieras. Las dos mayores fuentes de riesgo en concesiones son la geología durante la construcción y el tráfico durante la opera-

## Infraestructura y concesiones

La modestia del acervo de infraestructura y calidad de la red vial en Colombia ha sido advertida ampliamente. El porcentaje pavimentado es el diez por ciento de 166.233 kilómetros (Fay y Morrison, 2007), mientras que la mediana de ese porcentaje en América Latina, en una muestra de 19 países, era veinte por ciento en 2001 (Calderón y Servén, 2004). La densidad por área de vías pavimentadas (medida en kilómetros de vías por cada mil kilómetros cuadrados de superficie) de Colombia es 14,6, mientras que el promedio de América Latina y el Caribe es 36, y el promedio de los países de ingreso mediano es 82. Aunque la mitad del territorio de Colombia no fuera «carreteable», una densidad de 29,2 estaría todavía por debajo de la media de la región. La densidad por población de vías pavimentadas (medida en kilómetros de vías por millón de habitantes) de Colombia en 2008 era 287, mientras que la de Chile en 2001 era 1.044, según el Consejo Privado de Competividad de Colombia.

Los costos de transporte y distribución (logísticos) de bienes en Colombia (21 por ciento del costo total del producto final) están cerca del promedio latinoamericano, pero los competidores próximos tienen costos menores en cinco puntos porcentuales. Ecuador, Perú y Venezuela tienen un promedio de 13,9 por ciento y Centro América de 14 por ciento (Banco Mundial, 2006). La inversión privada en transporte, que empezó en 1991, no ha sido suficiente para compensar las reducciones de la inversión privada, dado que no ha subido del 0,3 por ciento del PIB (Calderón y Servén, 2004). Se ha calculado que se necesitan inversiones superiores al dos por ciento del PIB durante una década para lograr dotaciones y calidades de infraestructura de transporte consistentes con las de países como Corea del Sur, expuestos al comercio exterior.

Las concesiones pueden apalancar los fondos públicos escasos para modernizar la red troncal de transporte. La deuda financiada por inversionistas institucionales sintetiza la funcionalidad de un sistema de concesiones. La comparación con Chile es preocupante. En Chile, a diciembre de 2007, doce concesiones viales habían emitido 4.113 millones de dólares en bonos de infraestructura, de los cuales 2.208 millones habían sido comprados por los fondos de pensiones (AFP, 2008). Estas inversiones equivalen al 2,3 por ciento del portafolio de los fondos chilenos.

En Colombia, a diciembre de 2008, los fondos de pensiones habían invertido 226,85 millones de dólares en bonos y 21,1 millones de dólares en patrimonio en concesiones viales: el 0,8 por ciento de su portafolio. El bajo nivel de inversión institucional en concesiones viales se puede explicar por la ausencia de estructuras financieras y patrocinadores idóneos, resultado de la debilidad pública en preparación y cambios frecuentes en el objeto de los contratos.

El diseño detallado mitiga el primer tipo de riesgo y los estudios de demanda y las garantías de ingreso mínimo mitigan el segundo. Cuando ambas incertidumbres son altas, por falta de preparación, se multiplican las excusas para renegociar ineficientemente. La renegociación ineficiente se

### La expectativa de indemnización, con independencia del esfuerzo del concesionario, incentiva el alegato de las pérdidas para solicitar una compensación posterior en forma de obra adicional

refleja en extensión de plazos (que reduce la entrada al mercado de operadores) acompañada del otorgamiento de obra adicional y uso de los fondos públicos para financiar obras adicionales no priorizadas.

La incertidumbre dificulta separar las renegociaciones eficientes de las ineficientes. Hasta la fecha, cada una de las

22 concesiones vigentes ha sido modificada, sumando en total 311 cambios de diversa índole, excluyendo los originados después de la emisión de la Ley 1.150 de 2007 (Acero, 2008; Benavides, 2008a). El atributo modificado con mayor frecuencia fue «Requerimientos de inversión» (57 por ciento en la primera generación, 56 por ciento en la segunda y 45 por ciento en la tercera). Los atributos «Valor del contrato» y «Modificación de tarifas» han cambiado poco en las renegociaciones. El atributo «Extensión del período» se ha utilizado con mayor frecuencia (47 por ciento) en la tercera generación (cuando se usó el valor esperado de ingresos sin descontar) que en la primera (21 por ciento) y en la segunda (41 por ciento). Como resultado, el costo inicial de los proyectos de las tres primeras generaciones aumentó en 27 por ciento; las inversiones adicionales se han multiplicado por

### **Colombia no siguió un patrón histórico de integración mediante la infraestructura física y la apuesta a la industrialización. La localización de buena parte de la producción en el interior, acompañada de una baja conectividad entre regiones, refleja que Colombia es un exportador reticente**

1,5 y el ingreso esperado que los operadores solicitan se ha multiplicado por 3,4; todo esto sin que las obras entren en operación en plazos cortos para aportar beneficios.

Hasta el año 2008 los atributos que definen la rentabilidad *ex ante* (incrementos tarifarios y extensión del contrato, por ejemplo) se han renegociado menos en Colombia que en el resto de América Latina. En Colombia, el atributo modificado con mayor frecuencia es el incremento de inversión (55 por ciento), en contraste con el promedio latinoamericano, en el cual el segundo atributo modificado con mayor frecuencia (62 por ciento) es precisamente el contrario: reducción de las obligaciones de inversión (Guasch 2007). Estas cifras confirman el predominio en Colombia de los intereses de los constructores en las concesiones.

Las renegociaciones pueden ser contenciosas o amigables (este segundo caso fue formalizado por Engel, Fischer y Galetovic, 2006). Las negociaciones amistosas suceden cuando un gobierno decide usar las concesiones como instrumento de inversión permanente en la red vial, en parte para evadir los costos de transacción de lanzar nuevos concursos. Esta es la característica del esquema colombiano después de 2007, que aprueba vigencias futuras para reconocer algunos sobrecostos y financiar obras adicionales y mantenimiento sin análisis de costo beneficio ni priorización.

Cuando es habitual que se presenten renegociaciones, la concesión, como cuidadoso arreglo de gestión de riesgo, se desvirtúa. La competencia por ganar una concesión se separa de los costos y beneficios del objeto licitado y se convierte en instrumento para asegurar la firma del contrato. Los cambios inesperados en el alcance de las inversiones sólo son mitigables mediante litigios o por negociación entre los contratistas y la administración pública. Las implicaciones de la renegociación como práctica corriente son preocupantes para el futuro de la industria. Se facilitaría la organización de una industria de concesiones donde se compite por rentas de renegociación y las firmas con reputación en otros mercados tenderían a sustraerse de participar (Benavides, 2008b).

### **¿Por qué tiene Colombia un arreglo ineficaz en concesiones?**

La figura de la concesión en Colombia se ha convertido en una extensión de la obra pública con la que se pueden extraer rentabilidades exorbitantes sin aportes patrimoniales. Las diferencias de avance entre los sistemas de concesiones de Colombia y las de Chile y México, países con sistemas legales de código francés, descartan la hipótesis de que las concesiones solamente pueden funcionar bien dentro del marco de «ley común» de los países anglosajones. Los notorios avances de desempeño en electricidad y telecomunicaciones en Colombia también descartan el factor «país» en la explicación del atraso del transporte.

En el sector de generación eléctrica y de telecomunicaciones de Colombia la quiebra del modelo estatista y el retroceso de los intereses políticos fueron aprovechados por un liderazgo político para introducir mecanismos de mercado y la función de la regulación económica. Desde siempre habían existido fuertes tradiciones tecnocráticas en estos dos sectores, lo que facilitó la introducción de innovaciones comerciales y tecnológicas y la competencia. La privatización de firmas produjo una nueva coalición interesada en defender el nuevo esquema. Las ganancias de bienestar tangibles para los consumidores y contribuyentes han consolidado el apoyo tácito de la mayoría de la población en estos dos sectores.

Las instituciones y arreglos del sector de transporte reflejan la interacción de los siguientes factores:

- Las características de los servicios sectoriales. Los beneficios privados de las redes de transporte se concentran en las troncales de alto tráfico, lo que dificulta constituir firmas y mercados de infraestructura de manera generalizada. Además, es políticamente inviable privatizar las carreteras. Esto contrasta con la generación eléctrica, donde se pueden constituir firmas y organizar mercados físicos y financieros sofisticados.
- Las tradiciones tecnocráticas. En energía eléctrica y telecomunicaciones se valora el papel de los técnicos y hay grandes necesidades de coordinación de la expansión y operación de las redes troncales. Sin planeación, las redes de transporte se expanden desorganizadamente y con sesgo hacia las redes secundarias y terciarias. Sin embargo, y en contraste con las redes de electricidad y comunicaciones, la ausencia de coordinación no es crítica para la operación de tramos aislados. Se pueden construir mallas viales y vías no vinculadas al comercio exterior, sin oposición inmediata del resto de los usuarios de la red.
- Las leyes de contratación pública y su interpretación. La codificación de reglas facilita la transferencia de riesgos al Estado, con independencia de la asignación inicial en los contratos, como lo son el Artículo 27 y el numeral 14 del Artículo 25 de la Ley 80 de 1993 («equilibrio económico»). Estas medidas alientan el uso de la influencia o de recursos legales para alegar desequilibrios en los ingresos que deben reconocerse por parte del sector público o para lograr obras adicionales.
- La forma de resolver las presiones redistributivas en el sector. La asignación de gasto público tiene cada vez menos procesos que controlen su bondad y consistencia con objetivos generales de país. La infraestructura vial aparece en el juego político como señal de redistribución creíble y de poder político. Las transferencias a los ciudadanos en forma de flujos pagados por el presupuesto son fácilmente reversibles con la rotación política.

ca, mientras que las carreteras prestan servicios por períodos superiores a los de la rotación política a un grupo bien definido de electores (Robinson y Torvik, 2005). Las administraciones públicas entienden las concesiones como una herramienta de ejecución de gasto público en infraestructura. Las obras adicionales pequeñas

### **La renegociación de concesiones se ha vuelto frecuente en parte porque el espíritu o la aplicación de las leyes de contratación pública suponen que el Estado es financiador de última instancia de los contratistas y tiene la obligación de resarcirlos cada vez que se desequilibra la «ecuación contractual»**

son más efectivas que las vías troncales para aumentar la influencia.

- La débil influencia de los sectores modernos de la economía en el desempeño del sector transporte. Colombia no siguió un patrón histórico de integración mediante la infraestructura física y la apuesta a la industrialización. La localización de buena parte de la producción en el interior, acompañada de una baja conectividad entre regiones, refleja que Colombia es un exportador reticente. Como resultado, la industria y los agentes asociados al comercio exterior son todavía incipientes y no han tenido la posibilidad de abogar por una buena red primaria. Este factor fue decisivo para el desarrollo del sistema de concesiones en México y Chile; el primero necesita buenos corredores por su participación en Nafta, y Chile por su apuesta a la economía de mercado y la apertura económica a todos los capitales.
- El capital social. En Colombia se ha abierto paso un arreglo en el que un porcentaje significativo de la población encuentra aceptable incumplir las normas sociales e invertir recursos en codificar reglas favorables (lo que explica la «inflación» legal y reglamentaria, generalmente contradictoria). Este ambiente alienta el uso de tecnologías de extracción de rentas y las firmas cumplidoras de las normas quedan en desventaja estratégica. El efecto reputación no ha sido suficientemente disuasivo para detener el comportamiento observado en las concesiones.

Estos factores delimitan las posibilidades de acción de los siguientes actores: los intereses políticos, el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Concesiones (INCO), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda, los constructores, los concesionarios, los usuarios de la red en cercanías de las vías, los agentes económicos que exportan o importan, y los contribuyentes.

El equilibrio existente se puede originar de la siguiente forma: en medio de las presiones redistributivas del sector, 1) el INCO está en desventaja para imponer orden en el gasto por su debilidad técnica y su papel subordinado en el Ministerio de Transporte; 2) el DNP y Minhacienda pierden influencia en el esquema de pesos y contrapesos públicos, si no han tenido un control fuerte en la estructuración de proyectos; 3) los usuarios favorecidos por las obras adicionales apoyan el uso discrecional de las concesiones; y 4) los contribuyentes, los exportadores e importadores enfrentan problemas de coordinación («acción colectiva») o de motivación

para impulsar un mejor arreglo en las concesiones.

Finalmente, las leyes de contratación y el débil cumplimiento de los contratos favorecen el predominio de las firmas constructoras. La renegociación se ha vuelto frecuente en parte porque el espíritu o la aplicación de las leyes de contratación pública suponen que el Estado es financiador de última instancia de sus contratistas y tiene la obligación de resarcirlos cada vez que se desequilibra la «ecuación contractual». La expectativa de indemnización, con independencia del esfuerzo, incentiva el alegato de las pérdidas para solicitar una compensación posterior en forma de obra adicional. En consecuencia, la renegociación en masa favorece los intereses de los políticos, las firmas y los usuarios de las obras, en perjuicio de los contribuyentes.

### **¿Cómo licitar bien en Colombia?**

El mayor aporte de una política pública en concesiones consiste en hacer que el esquema colombiano se ajuste a las prácticas internacionales exitosas, que incluyen priorización y planificación de la red vial, diseños detallados, estabilidad legal y del objeto de la concesión, adecuada selección de operadores que aporten nuevos recursos, financiación con deuda sin recurso y apoyos públicos para cubrir contingencias no gestionables ni asegurable. Estas buenas prácticas de ingeniería financiera requieren, ante todo, decisiones institucionales que las apoyen. 

### **REFERENCIAS**

- Acero, J. L. (2008): «Los determinantes de las renegociaciones de las concesiones viales en Colombia». Tesis de maestría. Programa de Economía para Graduados. Bogotá: Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- AFP (2008): «Experiencia de los fondos de pensiones en inversiones en infraestructura: el caso chileno». Santiago de Chile: Asociación AFP.
- Banco Mundial (2006): «Infraestructura logística y de calidad para la competitividad de Colombia». Reporte # 35061-CO. Washington: Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.
- Benavides, J. (2008a): «Alternativas de adjudicación de proyectos de concesión vial en Colombia». Informe de consultoría para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia con financiación de la Corporación Andina de Fomento.
- Benavides, J. (2008b): «Contract renegotiation with and without hold up». Papel de trabajo inédito. Bogotá: Facultad de Administración, Universidad de los Andes.
- Calderón, C. y L. Servén (2004): «Trends in infrastructure in Latin America, 1980-2001». Documento de Trabajo 269. Santiago: Banco Central de Chile.
- Engel, E., R. Fischer y A. Galetovic (2006): «Renegotiation without hold up: anticipating infrastructure spending and infrastructure concessions». Cowles Foundation Discussion Paper Number 1.567. New Haven: Yale University.
- Fay, M. y M. Morrison (2007): *Infrastructure in Latin America and the Caribbean: recent developments and key challenges*. Washington: World Bank.
- Guasch, J. L. (2007): «Negotiating and renegotiating infrastructure PPPs and concessions: key issues for policy makers». Ponencia presentada en el Seminario internacional «Strengthening public investment and managing fiscal risks from public-private partnerships», patrocinado por el Fondo Monetario Internacional. Budapest, marzo 7-8.
- Robinson, J. A. y R. Torvik (2005) «White elephants». *Journal of Public Economics*. Vol. 89. Nos. 2-3.

Nota: este artículo se basa en el trabajo del autor «Reformas para atraer la inversión privada en infraestructura vial», publicado en R. Steiner y V. Traverso (eds.): *Colombia 2010-2014: propuestas de política pública*. Bogotá: CAF-Fedesarrollo. 2010.

**Juan Benavides** | Profesor asociado de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia / jbenavid@uniandes.edu.co.