



SECCIÓN II

**La carretera Pasto-Mocoa,
parte del Eje Multimodal Amazonas.
Políticas y normativas que favorecen la IIRSA**

Colombia adopta el IIRSA como columna vertebral en sus proyecciones de desarrollo	<u>61</u>
Visión 2019	<u>63</u>
Infraestructura y tratados de libre comercio	<u>64</u>
Creciente inversión privada en la infraestructura	<u>65</u>
Debilidad institucional: la corrupción, un fantasma que ronda las entidades encargadas de las obras públicas	<u>65</u>

El Corredor Intermodal localizado en el sur de Colombia atraviesa los departamentos de Nariño, Putumayo y Amazonas, y limita con Ecuador, Perú y Brasil, combina medios marítimos, fluviales, terrestres y aéreos. Dentro de los incentivos para el desarrollo de esta clase de obras se encuentran normas nacionales y andinas provenientes de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), las cuales promueven el desarrollo fronterizo, como las Zonas Especiales Económicas de Exportación (ZEEE), que tienen como finalidad, “atraer y generar nuevas inversiones, para fortalecer el proceso de exportación nacional mediante la creación de condiciones especiales, que favorezcan la concurrencia del capital privado, que estimulen y faciliten la exportación de bienes y servicios producidos”. Precisamente en el área del Corredor Intermodal dos municipios cuentan con la condición de ZEEE, estos son Ipiales y el Puerto de Tumaco.⁴⁴

A nivel subregional andino se expidió la Decisión 501 de la CAN, por medio de la cual se establece el marco comunitario para la creación de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), a través de las cuales “se propende por la definición de espacios geográficos en los cuales se llevarán a cabo programas, proyectos y acciones conjuntas, tendientes a pro-

44

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ministerio de Relaciones Exteriores República de Colombia, Corredor Intermodal, Tumaco-Puerto Asís -Belém do Para, “Un camino verde hacia la paz”, documento de la asistencia preparatoria proyecto Col/01/025, Bogotá, noviembre de 2003.



ALTA MONTAÑA Y REGIÓN DEL ESTRECHO

mover el desarrollo social y económico, aplicando modelos de cooperación internacional, horizontal y triangular, que permitan desarrollar propuestas de interés común a los países que integran la ZIF”.

Las zonas de frontera declaradas ZIF deben incorporar en ambos países áreas deprimidas económica y socialmente que presenten una articulación vial de carácter potencial para la región. Del mismo modo, deben articular zonas con características especiales en capacidad productiva de recursos que en el momento no hagan parte de la frontera activa, que coadyuven al desarrollo de las cuencas hidrográficas binacionales en las que se localicen los proyectos de actividades de interés compartido.

Los planes, programas y proyectos que se acuerden para las ZIF deberán incorporarse en los planes nacionales de desarrollo, así como en sus políticas nacionales de fronteras. Se establecerán acuerdos bilaterales entre los países que establezcan las ZIF, y en esos tratados se definirán las competencias para la administración y ejecución de los planes, programas y proyectos identificados o convenidos.

Todas las acciones de la ZIF deben procurar comprometer la participación de los diferentes actores sociales, trabajadores, empresarios, para que se estimule la inversión local, nacional, binacional y extranjera, y que esta misma promueva las diferentes iniciativas que procuren generar alianzas estratégicas empresariales y la creación de Empresas Multinacionales Andinas (EMA).⁴⁵

Para responder a los propósitos contemplados en la propuesta de creación de las ZIF, se deben establecer o perfeccionar los regímenes de tránsito de personas, vehículos y mercancías con el fin de dinamizar los procesos de integración fronteriza. Se espera de esta manera obtener nuevos mercados, una de las metas que son contempladas a su vez dentro de los objetivos de los ejes multimodales.

45

Ibíd.

Colombia adopta el IIRSA como columna vertebral en sus proyecciones de desarrollo

Para entender la importancia del IIRSA en Colombia, anotamos que el país ocupó el quinto lugar en inversión privada de infraestructura en la región de Latinoamérica y el Caribe en el periodo 1990-2002.⁴⁶ Desde el inicio de los años noventa, la privatización ha sido una constante y el país se convirtió en uno de los pioneros de la región en adoptar las medidas de apertura en materia agrícola, privatizaciones de servicios públicos, flexibilidad laboral, teniendo como prioridad el tema de las obras de infraestructura. Colombia tradicionalmente ha adecuado sus instituciones de manera rápida a los requerimientos que se le exigen, siguiendo con esa apuesta política; la infraestructura se encuentra en la tercera generación de proyectos a partir de que se iniciara en los años noventa la participación sistemática y creciente del sector privado.⁴⁷

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, Hacia un Estado comunitario, PND 2002-2006 (que es el instrumento de planificación al cual deben someterse todos los programas y proyectos en Colombia) el sector transporte representa un 5,5% del PIB, teniendo un gran valor estratégico, vinculando actividades productivas, comerciales y sociales. Uno de los principales retos que se plantearon para ese cuatrienio fue el de integrar las zonas aisladas con los centros de consumo, la distribución para mejorar los niveles de productividad, potenciando la explotación agrícola, y mejorar el nivel de vida en las regiones.

Para lograr estos objetivos se adoptó una estrategia integral que incluyó: nuevas inversiones, cambios institucionales y modificaciones a la regulación existente. Se espera fortalecer la institucionalidad, consolidando los esquemas de participación privada. Se promovió una interconexión modal para integrarlas con el ámbito regional, nacional e internacional. Esto se consigue con "la definición de competencias institucionales para lograr una administración eficiente y unificada de la red de carreteras, se fortalecerá el proceso de participación privada en la ejecución de proyectos de infraestructura".⁴⁸

46

BID, Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura - Segunda Etapa (PPCI-2) (CO-0263), I: Marco Referencia, A. Marco socioeconómico, B. Los sectores de infraestructura, punto 1.7, p. 15.

47

Acerca de la evolución de la normatividad sobre contratación pública ver Anexo I.

48

Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, presidente Álvaro Uribe Vélez. Título II: Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo; 3. Infraestructura estratégica en transporte.

Se contemplan otras modalidades de transporte como el fluvial, dadas las consideraciones de bajos costos, y el reducido impacto ambiental. La conservación y renovación de las redes fluviales, buscan la integración de las regiones más aisladas y la conexión de las hidrovías con otras modalidades de transporte.

En la ley del Plan Nacional de Desarrollo, Estado comunitario: desarrollo para todos, previsto para el 2006-2010, se menciona la infraestructura como uno de los asuntos que incide sobre el crecimiento, el mejoramiento del sector privado, y el desarrollo social;⁴⁹ se reitera el posicionamiento medio del país en infraestructura en la región de América Latina; en el aparte de accesibilidad territorial, determina que para mejorar la situación de regiones tradicionalmente apartadas de los centros de desarrollo se hace necesario realizar sistemas de movilidad rural intermodal, por lo cual se apoyará la red de ríos, caños y esteros en los sistemas alternativos de infraestructura de transporte.

En el capítulo 4, Transporte y logística, internacionalización, tecnologías de la información, se refrenda la tesis de que los servicios de infraestructura en Colombia han enfrentado serias limitaciones geográficas; en su sentir, la casi mitad del territorio está deshabitado, con la consecuente centralización de la actividad económica.⁵⁰ Por consiguiente, si se quiere integrar el resto del país hay que mejorar su conectividad, más si se piensa en el comercio exterior, debe optarse por mejorar la infraestructura para la competitividad.

Se planea realizar el Programa para el Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006-2014, cuyo objetivo es mejorar la capacidad de la infraestructura de transporte y adaptarla a las exigencias que impone la dinámica de los flujos de comercio internacional, con participación del sector privado. Respecto del transporte fluvial se apoyará el desarrollo de proyectos en los principales corredores fluviales a través de la ejecución de acciones para el control de inundaciones y sedimentación, mantenimiento de las condiciones de navegabilidad, y expansión de infraestructura portuaria. Uno de los corredores estratégicos es el Amazonas-Putumayo-Pacífico, del cual hace parte el río Putumayo, constituyéndose en

49

Plan Nacional de Desarrollo, Capítulo 3: 3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad; 3.6 Infraestructura para el desarrollo.

50

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010; 4. Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad, pp. 252-258.

una importante vía de comunicación que propicia una mayor integración con Ecuador, Perú y Brasil, priorizando las obras para la navegabilidad del río Putumayo con el fin de aumentar el comercio entre los países de América del Sur. Dentro de esta lógica se tiene pensado adelantar obras en el Eje Atrato-San Juan, como alternativa para el transporte de carga y pasajeros, complementándose con el Canal de Panamá.

Esto se refrenda en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, el cual concede una alta prioridad a la inversión en infraestructura, ligando su ejecución con el propósito nacional de sacar del olvido institucional buena parte del país que actualmente se encuentra aislada.

Visión 2019

Esta meta sobrepasa los cuatrienios de los gobiernos, y en el “Documento Visión Colombia. II Centenario: 2019”, se diseña el modelo de desarrollo y los alcances que se quieren lograr en todos los sectores de la vida económica nacional. En el tema de infraestructura, parte de un diagnóstico según el cual el país tiene una posición privilegiada frente a otros del continente que debe ser aprovechada, tanto en términos de transporte como de comercio externo e interno de la subregión latinoamericana; al mismo tiempo se insiste en que dada su topografía se producen enormes aislamientos que le restan competitividad.

Dentro de las metas que debe cumplir el sector de infraestructura se señalan: “Globalización: es necesario que empresarios y población tengan acceso a las ventajas que se derivan de la globalización económica; debe haber un aumento de la participación del sector privado en la prestación de los servicios de infraestructura”. En cuanto a la clase de transporte se afirma que se deben fortalecer los sistemas multimodales, lo que permitirá menor costo y una articulación mayor con el entorno regional en la actividad económica global. La noción de infraestructura, utilizada en este documento, incluye “los equipamientos empleados en los sectores de minas y energía, telecomunicaciones y transporte”.⁵¹

51

Documento Visión Colombia. II Centenario, Generar una infraestructura adecuada para el desarrollo, p. 24, Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2006. Disponible en www.dnp.gov.co

Infraestructura y tratados de libre comercio

Con el objeto de mejorar las condiciones del país para la competencia económica que imponen los acuerdos de comercio que Colombia ha firmado o espera firmar como el Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Colombia, con Canadá, y ahora el de la Unión Europea con la CAN, y los otros que se llegaren a firmar con otros países, el DNP lideró un proceso denominado construcción de la “Agenda interna para la productividad y la competitividad”, el cual estuvo financiado por el Banco Mundial (BM), el BID y la CAF. La agenda se entiende como “un acuerdo de voluntades entre el gobierno, las regiones, los actores políticos, y el sector privado sobre el conjunto de acciones estratégicas que el país debe realizar en corto, mediano y largo plazo, para mejorar la productividad y competitividad de su aparato productivo”.

Dentro de la sección “Apuestas productivas regionales y sectoriales”, se sostiene que “En relación con infraestructura, las acciones le apuntan principalmente a la construcción y el mejoramiento de infraestructura de transporte terrestre, portuaria, aeroportuaria y fluvial, e infraestructura productiva como redes de frío para alimentos o productos perecederos, centros de acopio, plantas de procesamiento, parques temáticos, y centros de convenciones, entre otros”. En las apuestas productivas propuestas regionales se relaciona la conformación de cadenas de servicios logísticos y de transporte, y se tienen como mercados objetivo a Estados Unidos, Perú y Brasil; mencionando las necesidades principales, el mejoramiento de instalaciones, la operación de infraestructura vial, portuaria, fluvial y aérea, así como la extensión de las concesiones, como mecanismos para fomentar la inversión privada.⁵²

Dentro de las perspectivas de la economía colombiana del gobierno nacional en materia de comercio exterior, se adelanta un Plan Nacional de Logística, uno de cuyos ejes es el de infraestructura, transporte de carga y logística para la competitividad. Para ello se creará el Comité de Apoyo Técnico de Transporte y Logística dentro del Sistema Nacional de

52

Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad. Disponible en http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DIES_Transporte/dnpagenda.PDF



Competitividad, con participación del sector público y privado. La meta es incrementar la inversión en el sector del 1,2% del PIB en 2002 a 4,6% en 2010.⁵³

Creciente inversión privada en infraestructura

El mejoramiento de la infraestructura es básico para todos los proyectos de integración, y por tanto recibe un apoyo sustancial de parte del gobierno actual, de los gremios y de la banca. El incremento de la participación del sector privado en la realización de las obras que demanda la infraestructura se adoptó elaborando el discurso del aumento de la competitividad del país, la cual está unida al impulso de los corredores de exportación. Colombia ha tenido tres generaciones de concesiones, la primera se adelantó entre 1993 y 1997; la segunda entre 1995 y 1999, y la tercera desde 1999 en adelante.

De las tres etapas se desprenden varias lecciones sobre su impacto, tanto positivo como negativo. Entre los impactos positivos está un avance en nuevas construcciones, mejores trazos, una mayor coordinación interinstitucional, mejor estructuración de los proyectos, y adecuación de normas; dentro de los impactos negativos se cuenta un inestable proceso de adjudicación que devino en que los contratos fueran modificados, adjudicaciones directas por no haberse surtido el trámite de licitación pública, y altas sumas de dinero que debió entregar el gobierno a causa de compensaciones por garantías de tráfico, sobre costos en general^{54, 55} y reclamaciones judiciales que pudieran resultar en enormes condenas al Estado.

Debilidad institucional: la corrupción, un fantasma que ronda las entidades encargadas de las obras públicas

Uno de los argumentos destacados en la propuesta de reforma a la Ley de Contratación Estatal fue el ataque frontal a la corrupción, que acompaña algunos procesos de licitación de

53

Carolina Rentería Rodríguez, directora Departamento Nacional de Planeación, Logística para la Competitividad. Presentación en PPT, XXXII Congreso Nacional del Transporte, septiembre de 2007 Cartagena. Disponible en http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DIES_Transporte/3b.PDF Cartagena, pp. 23 y 24.

54

Daño Hidalgo, Concesiones viales: balance y perspectivas, Seminario "Evolución y tendencias de la participación privada en infraestructura en Colombia", Departamento Nacional de Planeación, 2004.

55

Tabla comparativa de las principales características de las concesiones viales de primera y de segunda generación. Estudio sectorial sobre concesiones, Contraloría Delegada para la Infraestructura, Contraloría General de la República de Colombia, 2001, pp. 5 y 8. Disponible en http://www.contraloriagen.gov.co/html/publicaciones/publicaciones_inicio.asp

obras públicas. Se sostuvo que había adjudicación de contratos “a dedo”; preferencia por el bajo costo de las obras o servicios que ofrecen los contratistas, que luego son inviables; violación de los procedimientos de contratación; monopolio ejercido por las grandes empresas que contratan con el Estado y que aíslan a las pequeñas y medianas. Éstas fueron algunas de las razones aducidas para reformar la Ley 80 de 1993, que regula las licitaciones y contrataciones de obras públicas en Colombia.

La Confederación de las Cámaras de Comercio (Confecámaras), entidad que agrupa y representa a las cámaras de comercio del país, realizó la “Encuesta de Probidad 2006 - Percepción de empresarios proponentes sobre eficiencia en la gestión y transparencia en los procesos contractuales de entidades estatales”, en la que se preguntó a 1.697 empresarios de 18 ciudades del país cómo ven la transparencia y eficiencia de la contratación administrativa. Respecto a la corrupción los empresarios encuestados manifestaron que ésta se debe principalmente a: la pérdida de valores éticos tanto del sector público como del privado (36,8%); la falta de control administrativo (17,9%); los vacíos o la falta de claridad en la legislación (10,8%); la carencia o inoperancia de los mecanismos de denuncia (10,4%); y el bajo nivel de sanción (10,0%). La Cámara Colombiana de Infraestructura (CCI) está trabajando en un código de autorregulación gremial con el fin de colaborar para que el fenómeno de la corrupción se aleje de los procesos de construcción de obras.

Sobre el mismo punto, la Contraloría General de la República propuso que en la nueva Ley de Contratación Estatal se incluyera una mayor participación de su entidad a fin de que este organismo no quedara reducido al papel de simple verificador al final de los procesos de contratación pública, hecho común en la ejecución deficiente e incompleta de los contratos que en muchas ocasiones causa daños irreparables y graves perjuicios no solo al patrimonio del Estado sino al interés público. Uno de los reparos que la Contraloría hizo en este sentido fue el hecho de que dentro del proyecto no se estableciera la responsabilidad fiscal de los interventores en los contratos públicos.

El asunto del control social y estatal al tema de la corrupción es vital para emprender obras de gran magnitud como las previstas en la IIRSA, por cuando en el primer semestre del presente año 2007 fueron múltiples los señalamientos acerca del desvío de dineros del Instituto Nacional de Vías (Invías), entidad ejecutora de la cooperación técnica otorgada por el BID para los estudios preliminares de la carretera Pasto-Mocoa, y que le corresponde la contratación de la ejecución de la obra, si ésta se decide. En efecto, durante el primer semestre de 2007 se desató en el país el llamado escándalo de la parapolítica que involucró a numerosos funcionarios y congresistas acusados de haber tenido vínculos con paramilitares.⁵⁶ El asunto tomó proporciones enormes que llevaron a la separación del director del Invías (el titular de un periódico fue "Invías fue 'tomado' por investigadores de Mintransporte y Oficina Anticorrupción de Vicepresidencia"). Se recopiló información sobre contratos y procedimientos administrativos supuestamente dudosos en la entidad, una de las más apetecidas por los políticos debido a los billonarios recursos que maneja.⁵⁷ Se ordenó la caducidad de 14 contratos de Invías por supuestas irregularidades, incumplimientos y retrasos. Las obras están localizadas en Antioquia, Chocó, Magdalena, Boyacá, Santander, San Andrés y Providencia, Tolima y Nariño.⁵⁸

En síntesis, lo que se quiere destacar es que cualquier inversión en obras debe ser vigilada al extremo en su ejecución por los antecedentes de problemas de malversación o desvío de fondos que se han presentado.

56

El escándalo de la parapolítica llega a Casanare, departamento que deriva sus mayores ingresos de las regalías petroleras, situado al oriente de Colombia, con la orden de captura a seis alcaldes. Las investigaciones por los nexos entre paramilitares y políticos se trasladaron al oriente del país. Fecha: abril 4 de 2007. Disponible en http://www.semana.com/wf_Info_Articulo.aspx?IdArt=101995

57

http://www.eltiempo.com/justicia/2006-11-27/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3342873.html, noviembre 27 de 2006.

58

http://www.eltiempo.com/justicia/2006-11-28/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3344346.html, noviembre 27 de 2006.