

REORGANIZACION DE TRANSPORTES Y PUERTOS

Juan Felipe Gaviria
Ministro de Obras Públicas y Transporte

Iniciaré esta exposición citando al profesor Dornbusch, quien afirmaba que es mejor hacer la privatización rápido que bien. Creo que con ello planteaba un tema bien interesante, aunque algo contradictorio respecto a lo que plantearé más adelante al aludir al proceso de privatización, descentralización y desregulación que ha emprendido el Ministerio de Obras Públicas y de Transporte.

No hay necesidad de extenderse en las razones por las cuales es absolutamente indispensable iniciar ese proceso, ya que está claro que dentro de los nuevos esquemas el papel del Estado ha cambiado de manera radical. El concepto de Estado operador, excesivamente intervencionista y regulador de la totalidad de las materias ha desaparecido para dar paso al de un Estado concentrado en la fijación de políticas.

El poder de este nuevo Estado ya no se mide por la magnitud de su burocracia sino por su capacidad técnica para regular, planear, dirigir y controlar las actividades económicas buscando el bienestar de la comunidad. Su fortaleza, en lo que al transporte se refiere, ya no se debe centrar en la prestación de una serie de servicios necesarios a la economía, sino en la administración directa de actividades como el mantenimiento y manejo de la infraestructura para el transporte, y en el diseño de políticas que apunten a la consolidación y promoción del sistema de transporte. Por esta vía se podría reducir enormemente la burocracia estatal colombiana vinculada al transporte aéreo, marítimo, terrestre y férreo, así como el personal asociado al mantenimiento y construcción de las vías, y a la prestación de todos los servicios en esta área. Con ello se propiciaría la competencia, único instrumento para alcanzar la eficiencia y la reducción de costos que, en las condiciones actuales, asume directamente el pueblo colombiano.

Quizás el proceso de privatización en Colombia no se esté dando de una manera tan intensa como en México o Argentina, precisamente porque en el país la presencia del Estado en el aparato económico, los procesos de participación directa, los niveles de producción y de prestación de servicios tampoco ha sido tan fuerte. No obstante, la reestructuración y la privatización del sector del transporte son una muestra del camino que en este sentido ha emprendido el país.

El sistema ferroviario

La privatización del sistema de transporte colombiano se inició con la Ley 21 de 1988, que autorizó la liquidación de Ferrocarriles Nacionales de Colombia (que debe concluir en julio del 92) y la constitución de tres nuevas instituciones encargadas de reestructurar todo el sistema férreo nacional.

En realidad la decisión de privatizar dicha entidad partió de reconocer que su problema no sólo se originaba en la presencia del Estado como operador del sistema, sino en un criterio que ponía en desigualdad de condiciones al transporte férreo frente al terrestre. Según dicho criterio, se pretendía que el sistema férreo fuera capaz de mantener su operación, las vías y el equipo con sus ingresos de tarifas, en tanto que para el transporte por carretera el Estado asumía la responsabilidad total de la infraestructura vial, financiando su construcción y mantenimiento con recursos provenientes de los impuestos.

En síntesis, la decisión de privatizar Ferrocarriles Nacionales no nació tanto para terminar con el poder monopólico del Estado, sino para acabar con una inequidad que anulaba la competitividad del transporte férreo y que lo iba a hacer desaparecer tarde o temprano.

Las nuevas empresas. Como lo mencionaba, con la Ley 21 nacieron tres nuevas instituciones con funciones específicas para reestructurar todo el sistema férreo nacional.

El Fondo Vial Férreo, de carácter estatal, es dueño de la vía y responsable de su expansión, mantenimiento y operación.

La Sociedad Transportadora Ferroviaria (STF) empresa mixta donde hoy el Estado tiene 49% de la participación y el sector privado 51%. Inicialmente la STF se encargará de administrar y operar la línea Bogotá-Santa Marta con sus conexiones a Medellín, en transporte de mercancías.

Fondo del pasivo social de los trabajadores, que asume la responsabilidad del pago de las prestaciones de carácter monetario y asistencial a los trabajadores de los Ferrocarriles Nacionales.

Aunque el Fondo Vial Férreo ya ha iniciado la rehabilitación de la vía, el proceso ha sido más lento de lo deseable debido a la crítica

situación en que ésta se halla. Valga anotar que en el año 90 el porcentaje de descarrilamientos fue del 100%, la velocidad comercial del orden de los 12 km. por hora, y los volúmenes de carga movilizada cercanos a las 700.000 toneladas/año. Hoy los índices son menos desalentadores: el porcentaje de descarrilamientos se ha reducido en un 50% y las velocidades comerciales han aumentado a 18 Km. por hora. La idea es continuar con este proceso de recuperación para ganar la confianza de los inversionistas privados en las sociedades de transporte ferroviario.

Por su parte, la Sociedad de Transporte Ferroviario está en sus inicios. Cuenta con 118 accionistas, con recursos cercanos a los \$460 millones de pesos provenientes del sector privado, y con el equipo aportado por el Estado. Para el año 92 la STF empezará a recibir carga de la que actualmente moviliza Ferrocarriles Nacionales, a fin de garantizar la liquidación de esta última en julio de 1992. Es de esperar que durante este lapso la participación privada en la entidad se acerque al 100%, que su cubrimiento se amplíe y que aparezcan nuevos operadores privados.

Existe ya un contrato entre la STF y la Drumond, empresa que en 1994 ingresará como operadora privada para transportar el carbón de La Loma hasta la Costa Atlántica. Así mismo, deberán aparecer operadores privados en el Ferrocarril del Pacífico, para lo cual se están preparando los estudios de la capacidad de atracción de carga que tiene esta vía, que podrá extenderse hasta La Felisa o hasta el km. 40 en el Departamento de Caldas.

También se estudia la posibilidad de reconectar lo que fue el antiguo ferrocarril del Pacífico con Medellín, para reconstruir la red férrea del país que en la actualidad se halla desarticulada. Tal situación ha hecho que las condiciones de operación para el Pacífico sean muy poco rentables, puesto que deben tener talleres propios para la reparación de locomotoras y de vagones ante la imposibilidad de servirse de los talleres de El Corzo, Bello o Santa Marta.

La creación de la STF es quizás el primer proceso de privatización de la prestación de un servicio del Estado. Estamos absolutamente seguros de que será una excelente oportunidad para reestructurar el sistema férreo y volver a tener un ferrocarril que supere los niveles de

eficiencia mostrados en décadas pasadas. Si en 1974 Ferrocarriles Nacionales llegó a movilizar 3.5 millones de toneladas, las metas para el año 2000 apuntan a transportar cerca de 15 millones de toneladas, o sea, 20 veces más de lo que mueve hoy.

Otra parte de los ferrocarriles que está en vías de privatizarse son los talleres. Se pretende que para 1992 sean operados en su totalidad por la empresa privada, en asocio con el Fondo Vial y la STF, que están interesados en esa participación porque el funcionamiento del esquema ferroviario depende del mantenimiento adecuado de los equipos.

El sistema portuario

Para nadie es un secreto que la empresa Puertos de Colombia ha sido un escollo fundamental para el proceso de apertura en la economía. A través de Colpuertos el Estado se había convertido en operador monopólico de las instalaciones y servicios portuarios del país, con la excepción del manejo de algunas cargas de carácter particular como el carbón y el petróleo, y de algunas concesiones privadas en los muelles de Cartagena y Barranquilla. Esta presencia de muelles privados se había logrado gracias a la presión existente para no someterse al servicio de Colpuertos.

La raíz del problema de Colpuertos estaba en que tanto el Estado como los sindicatos tenían el monopolio de la prestación de los servicios portuarios del cual, por supuesto, extraían rentas monopólicas. Mediante sus tarifas Colpuertos obtenía de los colombianos una renta particular que trasladaba directamente a los sindicatos, que a su vez estaban cubiertos por un régimen laboral y prestacional que los llenaba de beneficios absurdos y amparaba su ineficiencia.

Con la Ley 1a. el Estado modificó por completo la estructura portuaria, abandonando su posición de operador directo y asumiendo la planeación de la política portuaria del país, aspecto totalmente olvidado por la legislación colombiana. Esta ley autorizó la liquidación de Colpuertos; la creación de la Superintendencia General de Puertos, que asume la planeación, el control y la regulación de la actividad; y el desarrollo de los planes de expansión portuaria. En la actualidad el Ministerio de Obras Públicas y Transporte trabaja en el diseño de las sociedades portuarias.

Lo que está claro en el caso de Puertos de Colombia es que el problema a resolver no estriba en la propiedad de la infraestructura, sino en crear el espacio para que el sector privado se encargue de la operación. Tal como ocurre en los Estados Unidos, donde la infraestructura continúa siendo estatal, federal o municipal, pero la operación en tierra es totalmente privada. Es en este hecho donde se hallan los beneficios de la privatización. La competencia de múltiples operadores redundará en eficiencia y reducción de costos, los cuales están ligados a factores de operación como las demoras ocasionadas por reglamentaciones de carácter laboral (interrupciones por horarios en las comidas, por factores climáticos, por días festivos, y toda una gama presente en el caso colombiano).

El Ministerio espera tener establecida la operación privada total en Santa Marta, y parcial en Barranquilla y Cartagena, a partir del segundo trimestre del año 92. En última instancia se resolverá el problema de Buenaventura que es bastante más complejo que el de los puertos del Atlántico porque hay una condición de monopolio directo, en la medida que es el único puerto sobre el Pacífico (Tumaco no puede considerarse competencia para Buenaventura).

Vías carreteables

Antes de señalar las lecciones que han dejado los procesos de privatización de Ferrocarriles Nacionales y Puertos de Colombia, quiero referirme brevemente al esquema de concesiones en la construcción de vías carreteables, que es una forma de privatizar aún no contemplada por el país pero aplicada con mayor o menor éxito en España, Italia, Estados Unidos y México.

Nuestro país tendría que adoptar un esquema de esta naturaleza si quiere incentivar el mejoramiento y la construcción de su infraestructura vial, que es quizá la más pobre de América Latina tanto en especificaciones como en extensión. Para ello hay que empezar a pensar en esquemas financieros que soporten el programa, y que dependan directamente de los volúmenes de tráfico proyectados.

Durante el período del Presidente Salinas, en México se han construido cerca de 4.500 kilómetros de autopista por el sistema de concesión, extensión que equivale al 40% del total de vías pavimentadas.

das con que cuenta Colombia. Tal proyecto se ha financiado por la vía de los peajes, que en el caso extremo llegan hasta US\$0.30/km..

Dado que en Colombia no es posible cobrar peajes tan altos, se deben idear esquemas que no hagan que toda la inversión sea recuperable por este medio. Se podría involucrar la participación del Estado en el financiamiento y la del concesionario con parte de la inversión y el total de la construcción, estableciendo períodos relativamente largos a las concesiones de manera que la inversión se recupere mediante un peaje menor en un mayor lapso.

En México la concesión promedio está alrededor de 12 años, pero se han presentado proyectos tan cortos como el del Puente de Tampico que se concesionó por dos años y medio, y tras el pago revertió al Estado. La concesión máxima se ha fijado en 20 años, y hasta el momento la de mayor duración adjudicada es de 15 años.

Hay un aspecto muy importante en todo el esquema de concesión mexicano que podría estudiarse para el caso colombiano. Se trata de obtener financiación a través de la banca privada local con créditos a 12 años, y mediante bonos de infraestructura sin ninguna garantía distinta a la vía, al peaje. En promedio las instituciones financieras mexicanas están aportando entre el 50% y el 60% del valor de la inversión, mientras el concesionario privado participa con el 40% y hasta con el 80% de la misma. Aunque al principio la introducción de este sistema generó resistencia, en este momento goza de gran aceptación entre la banca que ha visto en él un buen negocio.

Las lecciones

A partir de las experiencias de Ferrocarriles Nacionales y Colpuertos se han aprendido varias cosas. En primer término, que necesariamente se tiene que elegir entre dos alternativas: tomar la decisión política de privatizar o ejecutar privatizaciones. Creo, y aquí retomo mi alusión inicial, que la propuesta del profesor Dornbusch se refería más a la velocidad en la decisión de carácter político que a la ejecución de la privatización en sí.

Los casos de los ferrocarriles y los puertos nos han enseñado que son mucho mayores los costos en que incurre la sociedad misma

cuando se ingresa en el proceso de privatización de manera acelerada, que el costo adicional que representa la no aceleración del proceso. En opinión de muchos la marcha de los casos ya citados ha sido lenta, pero la prueba de su bondad está en que no ha sido traumática. Hace cinco años nadie hubiera podido imaginar que la liquidación de Ferrocarriles y Colpuertos pudiera llevarse a cabo sin que se presentara una interrupción de sus servicios.

Otro hecho importante de destacar es que, hasta el momento de emprender la privatización, el Estado había venido entregando convenciones colectivas a Puertos de Colombia, sin hacer cuentas ni reparar en el esfuerzo fiscal que ello significaba, puesto que los recursos provenían de las tarifas que pagaba el sector privado. Algo similar ocurría con Ferrocarriles Nacionales, cuya larga crisis se venía subsidiando por la vía de las tarifas.

Con el inicio del actual programa, el Estado ha tenido que reconocer que los recursos financieros requeridos para el proceso de privatización, descentralización y desregularización son bastante altos. Para el año 91 los recursos invertidos en el sistema férreo, que no es el más costoso de los programas, ya ascienden a \$25.000 millones de pesos. La liquidación de Puertos, que no incluye la constitución de un fondo de capitalización para atender pensiones futuras sino la simple liquidación del personal con el pago de la primera pensión, cuesta entre \$90.000 y \$100.000 millones de pesos para unas 10.000 personas.

Por último, otra lecciones ha sido reconocer que la privatización es esencial en la operación más que en la propiedad de la infraestructura, y que para reestructurar los sistemas el Estado tiene que asumir el costo acumulado por decisiones tomadas en el pasado y no pensar en trasladarlo al sector privado.



Asociación Nacional de Instituciones Financieras

Presidente de ANIF

Javier Fernández Riva

Consejo Directivo de ANIF

Luis Carlos Sarmiento Angulo

Pablo Francisco Albir Sotomayor

Hernando Alvarez Uribe

Jorge Carrizosa Serrano

Morris Harf Meller

Rudolf Kling Fernández

Jorge Marmorek Rojas

Eduardo Pacheco Cortés

Carlos Hernán Rodríguez Velasco

Carlos Augusto Torres Hurtado

Jorge Julián Trujillo Agudelo

Ignacio Zuloaga Sevilla



Centro Latinoamericano para la Privatización

Director Ejecutivo

Enrique Arias Jiménez

Junta Directiva:

Presidente:

Jorge Marmorek Rojas

Carlos Delgado Pereira

Alfonso Esguerra Fajardo

Roberto Junguito Bonnet

Ruben Dario Lizarralde

Santiago Madriñán

Gabriel Remolina

Jaime Salamanca León