

inversión en **Infraestructura Vial**

Propuesta para la **Reactivación Económica** ante la crisis ocasionada por el coronavirus

Documento elaborado para difusión a las variadas audiencias de interés
Producido por la Fundación para el Desarrollo de Guatemala – FUNDESA –
Para consultas, contactar a **Jorge Benavides** (jbenavides@fundesa.org.gt)

RESUMEN

Acorde al Plan de Desarrollo Vial 2018-2032, Guatemala tiene una brecha vial que demanda pasar de 17,440.23 kilómetros a 37,951.89 kilómetros, siendo necesario invertir en 21,165.29 kilómetros nuevos y la reclasificación de 7,691.67 kilómetros de la red vial existente. Para cubrir esta brecha en un período de 20 años (cinco gobiernos consecutivos), implicaría aumentar la capacidad de construcción a 1,500 kilómetros de red vial por año, en contraste con el promedio entre 1995 y 2018 que ronda los 216 kilómetros construidos por año.

Una red vial moderna y acorde a las necesidades de desarrollo económico y social de todo el país implica invertir en la mejora de los corredores logísticos existentes (red vial primaria), ampliar la conectividad local (red vial secundaria) y dinamizar la economía local por medio de caminos rurales (red vial terciaria). Como parte de la estrategia de reactivación económica, se tiene contemplado promover en los siguientes meses la movilización de US\$ 1,500 millones en proyectos viales, generando un estimado de 200,000 nuevos empleos directos e indirectos.

REACTIVACIÓN ECONÓMICA EN TIEMPOS DE CRISIS

Se tiende a afirmar que los eventos inesperados no hacen colapsar a las economías de los países, sino que, por el contrario, simplemente revelan la capacidad o la incapacidad que tienen las sociedades para reaccionar ante las crisis no previstas y evitar impactos considerables en la economía.

Los efectos del **COVID-19** en Guatemala ha venido a resaltar aspectos sumamente precarios de la economía: **(1)** preocupante vulnerabilidad de dos terceras partes de la población por tener su fuente de ingresos en la economía informal, **(2)** alta concentración del comercio exterior en un grupo reducido de socios comerciales, **(3)**

optimismo desmedido sobre el posicionamiento que tiene el turismo como uno de los principales motores productivos del país, (4) excesiva dependencia del flujo de remesas para sostener el consumo de una porción significativa de los hogares, (5) escasa, lenta e insuficiente capacidad de reacción del Estado en la atención de crisis, (6) niveles de ahorro insuficiente para hacer frente a eventuales calamidades, (7) deficiencias notorias en la infraestructura para facilitar la provisión de insumos, y (8) renuencia a flexibilizar la política monetaria para compatibilizarse con las prácticas más ortodoxas en cuanto a liquidez, crecimiento y sostenibilidad.

Sin ánimo de exhaustividad en el listado, tan sólo es una muestra de las áreas que hoy inciden en la gravedad o levedad que tendrá la crisis en la economía guatemalteca. Aun así, también son las áreas que merecen ser atendidas, algunas con mayor premura que otras, algunas con mayor factibilidad que otras, para encaminar una recuperación con la celeridad esperada.

Ante este escenario, se torna necesario acelerar el ritmo de la ejecución del presupuesto del Estado (público y privado), movilizándolo desde los rubros dedicados a funcionamiento hacia los rubros dedicados a inversión. El **rol del Estado** en la adquisición de insumos, inversión en infraestructura y en el financiamiento de programas de asistencia es clave para evitar que la crisis escale y la economía se contraiga en demasía, no sólo por los efectos que se ocasionarían en un número significativa de hogares ante la falta de sostenimiento de las fuentes de empleo, sino porque podrían ocasionarse manifestaciones con algún riesgo de conflictividad.

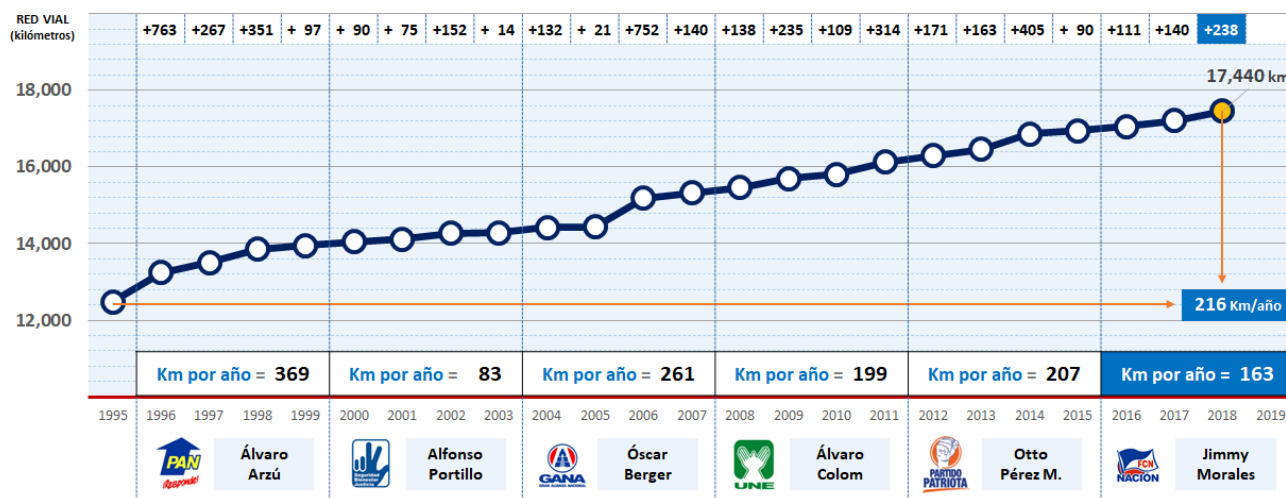
En sentido positivo, una apuesta decidida por **incrementar la inversión en infraestructura** tendrá implicaciones en la posterior recuperación económica del país, tales como la acelerada generación de empleo en los estratos más vulnerables de la sociedad, reducir los costos de comunicación, logística, transporte y movilización de mercancías, e incidir en un mayor crecimiento económico que permita paliar en buena medida los efectos que se darán por la crisis en salud y las medidas tomadas con relación al confinamiento y el aislamiento social.

¿A QUÉ RITMO AVANZA LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA?

La magnitud del impacto que se pueda tener en la recuperación económica dependerá de la capacidad del Estado de dar una respuesta en la escala que es necesaria. No es el mejor momento para enfatizar la baja recaudación con la que cuenta el país y la escasa porción del presupuesto que se destina a la **inversión en infraestructura** (14.11% del PIB al sumar inversión pública y privada, siendo el valor más bajo en Latinoamérica).

No obstante, la reflexión nacional también debe encaminarse hacia cuestionar la **suficiencia de habilidades, conocimientos y aptitudes** para hacer frente a una crisis como la actual, asumiendo que se pudieran canalizar hacia la inversión pública la cantidad de recursos que son necesarios para reducir la brecha de cantidad y calidad de red vial con la que cuenta el país.

El modelo actual bajo el cual opera el Estado de Guatemala produce **una inversión pública en infraestructura que ronda el 1.5% del PIB por año**, siendo una cifra que ha venido a la baja durante los 10 años más recientes. En cuanto a los resultados, tenemos un Estado que construye en promedio **216 kilómetros de infraestructura vial nueva por año** (período de análisis de 1995 a 2018), variando entre 405 kilómetros en 2014 y tan sólo 14 kilómetros en 2003. A esta velocidad de eficiencia, se podría esperar que la brecha actual de red vial pudiera ser cubierta en un período de 134 años (33 períodos de Gobierno consecutivos).



• FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE CAMINOS – Longitud de la RED VIAL (2020)

¿EL MODELO ACTUAL RESPONDE A LAS NECESIDADES DE GUATEMALA?

Las crisis se vuelven oportunidades de mejorar la forma en la que se han las cosas, cuestionando los paradigmas vigentes en cuanto a aspectos de la vida privada y la vida pública. La administración del Estado no escapa a esta consideración, siendo un momento histórico propicio para verificar si hay **opciones de mejora** en cuanto a la **provisión de bienes públicos a la población**.

Posterior a la revisión del modelo actual bajo el cual se construye infraestructura vial en el país, a continuación se presentan una serie de aspectos que merecen ser contrastados respecto de lo que podría considerarse como un modelo que garantice la pertinencia, eficiencia y transparencia de la gestión pública.

MODELO ACTUAL	MODELO IDEAL
<ul style="list-style-type: none"> Se contrata la construcción de cada tramo de red vial, volviéndose necesario contratar por aparte el mantenimiento o posibles reparaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Se contrata la operación de la red vial en estado óptimo, siendo responsabilidad del desarrollador el mantenimiento y la reparación.
<ul style="list-style-type: none"> Se necesita contar previamente con el monto total de recursos aprobados que serán necesarios pagar al contratista al momento de adjudicar la obra. 	<ul style="list-style-type: none"> Se pagan al desarrollador los recursos solamente si existe una verificación de que la red vial funciona acorde a estándares óptimos previamente definidos.
<ul style="list-style-type: none"> La entidad pública responsable es a la misma vez planificadora, ejecutora de obra pública y, en caso de ser necesario, sancionadora. 	<ul style="list-style-type: none"> Para evitar conflictos de interés, es necesario poder separar la institucionalidad pública según se requiere planificar, contratar, ejecutar o sancionar.
<ul style="list-style-type: none"> La legislación vigente respecto de la adquisición del Derecho de Vía es obsoleta, dejando vacíos que vulneran los intereses del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> Una legislación moderna del Derecho de Vía vela por la protección de los derechos constitucionales a la vez que regula la declaratoria de utilidad pública.

- Actualmente, el Estado corre con los riesgos que se puedan originar en cuanto a circunstancias externas, protegiéndose solamente al contratista.
- Se incluye dentro del Listado Geográfico de Obras aquellos tramos que políticamente se ha decidido ejecutar, sin criterios de priorización y de utilidad.
- Existe descoordinación entre la planificación y la ejecución de obras en todo el sistema integrado de movilidad, logística y transporte.
- Existe un alto costo que sufragar para el diseño de la prefactibilidad y la factibilidad de los proyectos, lo cual debe ser pagado aunque no se ejecute.
- Ante la escasez y disponibilidad de recursos, tienden a favorecerse en un primer momento solamente los tramos que demuestran una rentabilidad financiera.
- En caso de adjudicarse un proyecto para construirse por un contratista, el beneficio se obtiene de forma exclusiva por quien haya ganado la licitación.
- Un nuevo modelo debe procurar la equidistribución de riesgos, lo cual no sólo protege los intereses del Estado, sino reduce el costo de cada proyecto.
- Se cuenta con un listado priorizado de proyectos en orden para atender las necesidades de toda la población desplegada en todo el territorio.
- Se articulan esfuerzos para armonizar la inversión en la infraestructura vial, complementándose con la inversión en los otros modos de transporte.
- La posibilidad de tener ofertas no solicitadas hace que los costos de prefactibilidad y factibilidad se paguen solamente al ejecutarse el proyecto.
- Un sistema planificado de Red Vial permite construir no sólo proyectos rentables financieramente, sino también aquellos con alta rentabilidad social.
- Un modelo participativo regula que haya una porción obligatoria del beneficio derivado de la operación que debe ir al Fondo de Inversión de Capital Social.

Realizar la transición de un modelo hacia otro implica la voluntad política de quienes tienen a su cargo la modificación de esquemas legales y normativos. Posterior a un análisis de la factibilidad de implementar los cambios antes mencionados, se hace imposible lograr el impacto deseado si no se hace a través de **reformas legales** que vengan acompañadas de disposiciones específicas que regulen la inversión en infraestructura vial.

Posterior a la revisión del marco normativo vigente, habría que modificar y/o derogar al menos **441 disposiciones legales vigentes**, recogidas en **45 cuerpos legales** de distinta jerarquía, que cubren de la Constitución Política de la República de Guatemala hasta Acuerdos Ministeriales y resoluciones de las Cortes. Es por dicha razón que se vuelve imperativo encaminar un proceso legislativo que ordene el ciclo completo de la administración de la infraestructura vial, cubriendo desde la planificación, la adquisición de derecho de vía, la licitación de los proyectos, y la adjudicación de los contratos, hasta la operación, el mantenimiento y la posible imposición de sanciones y solución de controversias.

¿CUÁL ES LA PROPUESTA QUE HOY SE TIENE SOBRE LA MESA?

El panorama actual del país hace que se replanteen opciones que han quedado estancadas o relegadas dadas las presiones que se dan por atender el día a día de la interminable coyuntura en la que se vive. Desde el año 2017 se hizo un planteamiento a los distintos estamentos de la sociedad para trabajar en una iniciativa de reforma institucional que genere los mecanismos, procedimientos y herramientas necesarias para acelerar la velocidad a la que se construye infraestructura vial en Guatemala.

A través de un proceso participativo que duró cerca de 15 meses y que contó con los aportes de más de 1,000 guatemaltecos en distintos foros a lo largo y ancho del territorio, se logró consensuar un **Proyecto de Ley** que incluyera los postulados esenciales para transformar el modelo estatal bajo el cual funciona actualmente la Administración Pública para ampliar y mejorar la calidad de la red vial del país.

Este proyecto de Ley integra **cinco grandes principios** que son los detonantes para fortalecer la institucionalidad del Estado y promover el desarrollo de un gran número de guatemaltecos:

(1) Necesidad de contar con una nueva institucionalidad, la [Superintendencia de Infraestructura Vial](#)

Autoridad a cargo de incrementar la inversión en red vial, trabajando coordinadamente con el ente rector, el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV), la Dirección General de Caminos (DGC), la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE), y las distintas Municipalidades que se constituyen como responsables de una parte importante de la red vial.

(2) Un procedimiento para la [Declaración de Utilidad Pública](#) y la [adquisición del Derecho de Vía](#)

Apegándose al cumplimiento de lo establecido en los artículos 39 (Propiedad Privada) y 40 (Expropiación) de la Constitución Política de la República de Guatemala, se desarrolla un procedimiento que faculta al Estado a adquirir el Derecho de Vía en caso de que se declare de utilidad pública la construcción de un tramo en específico de la Red Vial y haya incidentes que retrasen la realización de la inversión.

(3) Un nuevo modelo de contratación, definiendo la figura del [Desarrollador](#)

En un proceso competitivo de licitación y adjudicación de proyectos de infraestructura vial, se designa al Desarrollador como la figura responsable no sólo de la construcción del tramo, sino como responsable de su operación, mantenimiento y reparación. El Estado sigue siendo el propietario de la Red Vial, pero solamente se hacen desembolsos conforme de garantice la operación con altos estándares de calidad.

(4) Se garantiza la [certeza jurídica](#) y la [transparencia](#) en cada uno de los [Contratos](#)

Al ser el desarrollador quien adquiere el riesgo al inicio de la obra, y teniendo que aportar capital y recurrir a deuda para iniciar operaciones, se crea la figura del Contrato de Infraestructura Vial, siendo el instrumento que vincula a las partes en sus derechos y obligaciones, delimitando el actuar del desarrollador y velando por la preservación y consecución de los intereses del Estado.

(5) Se garantizan los [Recursos](#) de la entidad responsable del desarrollo de la [Infraestructura Vial](#)

Dotándole de suficientes recursos a la entidad a cargo, se consideran privativos todos los fondos asignados para el desarrollo de infraestructura vial, habiendo la posibilidad de recibir recursos provenientes de fuentes ordinarias y extraordinarias, a la vez que se hace una modificación progresiva de la adjudicación del Impuesto a la Distribución de Derivados del Petróleo (IDP). El uso de estos recursos contempla la construcción de obras, pero también fondos para estudios, atención de emergencias y desarrollo de proyectos en el área rural.

Cada uno de estos puntos, en conjunción con el articulado que da vida al nuevo ordenamiento jurídico para el desarrollo de infraestructura vial en Guatemala, se plasmó en una propuesta de Ley, la cual fue conocida por la Dirección Legislativa del Congreso de la República el 12 de abril de 2018, asignándosele el número de **iniciativa 5431**, presentándose al pleno del Congreso el día 17 de abril de 2018. El documento original cuenta con 162 artículos agrupados en doce títulos.

La Iniciativa 5431 (Ley General de Infraestructura Vial) fue trasladada a la **Comisión de Economía y Comercio Exterior**, habiendo sido **dictaminada el 17 de diciembre de 2018**. En el dictamen de la Iniciativa se incluyen 155 artículos contenidos en 5 títulos que facilitarán el proceso de aprobación en su redacción final: **(I)** Régimen de la Infraestructura Vial, **(II)** Proyectos de Infraestructura Vial, **(III)** Adquisición de bienes para la Infraestructura Vial, **(IV)** Solución de Controversias y Régimen Sancionatorio, y **(V)** Disposiciones Finales y Transitorias.

El estatus actual de la Iniciativa 5431 es que fue aprobada en **primer debate el 6 de marzo de 2019**, y a partir de esa fecha no ha sido incluida en la agenda para ser conocida en los debates siguientes.

¿POR QUÉ IMPULSAR LA APROBACIÓN DE LA INICIATIVA 5431?

Para que un **modelo de desarrollo vial** sea exitoso, depende de la interacción de varios elementos: **(1)** la entidad rectora, **(2)** generar instrumentos de información para la toma de decisiones técnicas y legales, **(3)** fomentar una cultura de eficiencia y transparencia implementando procesos permanentes de planificación y priorización, **(4)** las normativas y leyes que rigen el sector, **(5)** procesos transparentes y competitivos de contratación, **(6)** los recursos disponibles para inversión, **(7)** contar con mecanismos que ayuden al Estado celebrar contratos que se puedan ejecutar rápidamente, **(8)** implementar elementos de control y auditoría, **(9)** definir mecanismos claros de rendición de cuentas y sanción, y **(10)** crear canales que faciliten la participación social.

Aunque el fin de la **aprobación de la Iniciativa 5431** pareciera ser la construcción de red vial de forma acelerada y extensiva en el territorio, en realidad es **fomentar el desarrollo de los guatemaltecos** gracias a los efectos que tiene la infraestructura en la calidad de vida de las personas (e. g. generación de fuentes de empleo, crecimiento económico incluyente, menores precios, y ampliación de mercados, entre otros). Hoy por hoy, **Guatemala es el país con mayores rezagos de la región** en cuanto a inversión en red vial (14.11% del PIB), extensión de la red vial (1.02 metros por habitante), densidad de la red vial (157.98 metros por Km² de superficie), calidad de la red vial (posición 132 de 141 países según el Foro Económico Mundial), conectividad de la red vial (posición 134 de 141 países según el Foro Económico Mundial), y velocidad del transporte de carga (37.44 Km/hora, perdiendo más o menos 1 Km/hora por año).

Posterior a aprobar la iniciativa 5431, se estima tener la capacidad de movilizar alrededor de **US\$ 1,500 millones por año**, generando un estimado de 200,000 nuevos empleos directos e indirectos. Esto permitiría reactivar la economía a la vez que se contaría con una red vial moderna y acorde a las necesidades de desarrollo económico y social del país, mejorando los corredores logísticos existentes (red vial primaria), ampliando la conectividad local (red vial secundaria) y dinamizando la economía local por medio de caminos rurales (red vial terciaria).

Guatemala está de cara a una oportunidad para repensar su modelo económico, teniendo que considerar variables que son indicativos de la calidad de sociedad que tenemos: informalidad, ahorro, inversión pública, grado de industrialización, y calidad de los servicios públicos, podrían ser un buen punto de partida. Lo que es innegable es que el mundo también cambiará, y los acuerdos entre los principales tomadores de decisión deberán dirigirse a una mayor inclusión y sostenibilidad, y hacia una menor vulnerabilidad y marginación.