

Análisis de la política pública ferroviaria en el proyecto La Dorada – Chiriguaná, en Colombia.



Antonio Rafael Gil Gómez

Código: 4402063

Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Ciencias Económicas

Dirección de Postgrados

Especialización en Finanzas y Administración Pública

Bogotá D.C.

2020

Tabla de contenido

Resumen	iii
Palabras clave:	iv
Abstract	iv
Keywords:.....	v
Introducción.....	1
Pregunta problema	3
Objetivo general.....	3
Objetivos específicos	3
Marco teórico.....	4
Conclusiones	24
Bibliografía	27

Tabla de figuras

Figura 1. Triángulo base de las políticas públicas	9
Figura 2. Proceso de implementación de las políticas públicas.....	19

Resumen

Los orígenes de las políticas públicas se resumen generalmente con la creación del llamado estado del bienestar en el siglo XX, y con las diferencia entre Politics (política), policies (políticas) entendiendo el primero como las relaciones de poder en el gobierno, y el segundo son las acciones, omisiones y decisiones, para analizar las políticas públicas se tiene que entender su ciclo el cual está formado por el problemas, la inclusión a la agenda, la formulación de políticas, la decisión, la implantación y por último la evaluación.

El ferrocarril en Colombia se inició en Panamá cuando se construyó en 1855 y en su mayor esplendor la red alcanzo a tener más de 3.300 km, a partir de ahí sufrió un abandono por parte de los diferentes gobiernos, hasta que se detectó un problema en la eficiencia del transporte en Colombia y se decidió reactivar el ferrocarril usándolo como parte del transporte intermodal dentro del plan maestro de transporte (PMTI) 2015 – 2035 donde se encuentre el proyecto ferroviario entre La Dorada y Chiriguaná para conectar el centro del país con el puerto de Santa Marta.

El tramo entre La Dorada y Chiriguaná consta de una distancia de 522 kms y un presupuesto aproximado de 0,7 billones de pesos, ya que la decisión que se tomó fue rehabilitar la vía existente en su totalidad usando la mismas ruta y ancho de vía, siendo estos el principal problema de este proyecto, donde interfieren diferentes actores como son los públicos y los privados, los individuales y colectivos, y por la influencia de estos en esta decisión.

La decisión de adoptar un transporte intermodal como solución al problema del transporte en Colombia, presenta ciertas dificultades debido a los costos y la mayor infraestructura que requiere esta para su funcionamiento además que, la decisión de usar las mismas rutas y el ancho

de vía en el caso de ferrocarril, no permite un uso eficiente de estos debido a las limitaciones técnicas.

Palabras clave: Políticas públicas, intermodal, problema, implementación, actores, decisión, plan maestro, ancho de trocha, toneladas, vía férrea, gobierno, proyecto, tramo, variantes.

Abstract

The origins of public policies are generally summarized with the creation of the so-called welfare state in the twentieth century, and with the differences between Politics (politics), policies (policies) understanding the first as the relations of power in government, and the second are the actions, omissions and decisions, to analyze public policies you have to understand their cycle which is formed by the problem, inclusion in the agenda, policy formulation, decision, implementation and finally evaluation.

The railway in Colombia began in Panama when it was built in 1855 and in its greatest splendor the network reached more than 3,300 km, from then on it was abandoned by the different governments, until a problem in efficiency was detected. of transportation in Colombia and it was decided to reactivate the railway using it as part of the intermodal transport within the master transport plan (PMTI) 2015 - 2035 where the railway project between La Dorada and Chiriguaná is located to connect the center of the country with the port of Santa Marta.

The section between La Dorada and Chiriguaná consists of a distance of 522 kms and an approximate budget of 0.7 billion pesos, since the decision that was made was to rehabilitate the existing road in its entirety using the same route and gauge being These are the main problem of

this project, where different actors interfere, such as public and private, individual and collective, and because of their influence, this decision.

The decision to adopt intermodal transport as a solution to the transportation problem in Colombia presents certain difficulties due to the costs and the greater infrastructure that it requires for its operation, in addition to the decision to use the same routes and the gauge in the case Railway does not allow efficient use of these due to technical limitations.

Keywords: Public policies, intermodal, problem, implementation, actors, decision, master plan, gauge, tons, railway, government, project, section, variants.

Introducción

Este ensayo está elaborado con el fin de poder entender que son las políticas públicas por medio de la política pública ferroviaria en Colombia más en concreto el tramo entre La dorada y Chiriguaná, donde se analizara, el problema que la genero, los actores que interviene en la política pública, las decisiones que se tomaron, sus instrumentos para la implementación de esta, y como se implementara la obra ferroviaria entre La Dorada y Chiriguaná. Como base se parte de que las políticas públicas son el conjunto de acciones que los gobiernos llevan a cabo para tratar con un problema o situación insatisfactoria, esto quiere decir que las políticas públicas y las decisiones que se toman con base en estas buscan el interés general.

Esto causa algunos conflictos ya que las necesidades y los intereses no son los mismos y al ser una decisión siempre habrá beneficiados y afectados, esto causa conflictos entre los diferentes actores que usando sus herramientas intentan y generalmente lo logran, influir en el decisor, que en este caso es el gobierno.

Lo más importante es definir las posibles soluciones, que el caso de la falta de eficiencia del transporte en Colombia fue crear un sistema intermodal, de debido a su mayor complejidad y mayores costos no es la mejor solución, es necesario tener en cuenta todos los posibles aspectos que causan el problema que se quiere solucionar, y la mejor forma de analizar estas soluciones seria por medio de la viabilidad técnica.

El proceso común para la formación de las políticas públicas es el modelo heurístico que está conformado por la formulación de la agenda, formación y decisión, implementación, y por último la evaluación. En el proyecto ferroviario entre La Dorada y Chiriguaná existen algunos fallos que se presentaron durante el proceso de formación de la política pública y más concretamente en el tramo La Dorada a Chiriguaná causados en muchos casos por hacer caso

omiso a diferentes estudios técnicos, que recomendaban el cambio a trocha estándar y no continuar con la trocha angosta que es la que usa Colombia desde hace un siglo, estas omisiones son causadas por la influencia de los actores que buscan el beneficios propio.

Pregunta problema

¿Cuáles son las falencias de las políticas públicas ferroviarias en Colombia, caso proyecto La Dorada – Chiriguaná?

Objetivo general

- Analizar la política pública ferroviaria en el proyecto La Dorada – Chiriguaná, en el periodo 2006 a 2019 en Colombia.

Objetivos específicos

- Identificar la normatividad de las políticas públicas en Colombia.
- Describir las características del proyecto La Dorada – Chiriguaná, bajo el esquema de las políticas públicas.
- Mencionar los avances en la implementación del proyecto La Dorada – Chiriguaná.

Marco teórico

Los orígenes de las políticas públicas se resumen generalmente en el siglo XX, con la creación del llamado estado del bienestar, todo esto deriva del nuevo rol que ocupó el estado de ser más intervencionista en temas como la economía, salud, seguridad, todas estas decisiones que afectaban directamente la vida del ciudadano común como el transporte público. Para entender las políticas públicas es necesario entender la diferencia entre Politics (política), policies (políticas) entendiendo el primero como las relaciones de poder en el gobierno, las confrontaciones entre organizaciones sociales y el gobierno, los procesos electorales. Y el segundo son las acciones, omisiones y decisiones por parte de los distintos actores que intervienen en la sociedad. Las políticas públicas son acciones del gobierno que junto con los actores de la sociedad busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, además se pueden entender como uso de los recursos para solucionar o mejorar los problemas nacionales.

Para analizar las políticas públicas se tiene que entender el ciclo que las conforma. Ya que una política pública necesita una síntesis de todos estos para poder llevarse a cabo de manera correcta y tratar de solucionar el problema por el cual fue desarrollada que en el caso de este ensayo es la falta de infraestructura para que el transporte se realice de manera eficiente en Colombia concretamente el fracaso del ferrocarril como medio de transporte teniendo en cuenta que cuando se aborda una problemática de la sociedad colombiana existe una queja frente a la acción del Estado, como es la ausencia o los fallos de la implementación de las políticas públicas que generalmente se dan durante el ciclo de estas.

El ciclo de la política pública que está conformado por la identificación y definición de problemas, la inclusión a la agenda, la formulación de políticas, la adopción de la decisión, la

implantación y por último la evaluación, se puede definir las políticas públicas como posibilidades de mejorar la situación actual solucionando los problemas que tiene la sociedad y las políticas públicas también se pueden clasificar según cómo impacta a la sociedad como dice Theodore Lowi (1964) define “los tipos de políticas públicas se definen según los costos y beneficios que estos tengan para los sectores de la sociedad y si estos están concentrados o distribuidos en los diferentes sectores de esta”.

En Colombia hablar de la acción del Estado sin hablar de políticas públicas es imposible ya que estas marcan el papel del Estado, su impacto en la sociedad y los procesos políticos en los diferentes problemas que tienen sus ciudadanos.

Son fines esenciales del Estado, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (Const., 1991, art. 2).

Esto define a las políticas públicas como la forma que tiene el estado de cumplir con sus fines y obligaciones ante la sociedad.

El ferrocarril en Colombia inicio en Panamá cuando se construyó en 1855 con un total de 77 kilómetros, el primer ferrocarril en la Colombia actual fue el de Girardot a Facatativá, posteriormente siguieron las vías de Antioquia, Valle del Cauca y la de Bogotá con la costa atlántica, la red ferroviaria en Colombia alcanzó a tener más de 3.300 km, pero debido al desarrollo de las carreteras y la mala gestión empresarial, los tramos fueron abandonados progresivamente, estando en activo hoy menos de la mitad de la red y transportando en promedio el 20% de la carga que en su mayoría es representada por concesiones privadas de mineros como El Cerrejón y Ferrocarriles del Norte de Colombia (Fenoco) que se dedican a transportar carbón.

Los problemas son el punto de partida para la creación de las políticas públicas y se podrían definir como una situación insatisfecha, objetivas, evidentes y claras para la sociedad que deben tener solución. Esta última se puede entender como una mejora ya que las políticas públicas no resuelven los problemas en un 100%, además los problemas también se caracterizan por su “especificidad, relevancia social, relevancia temporal, poca complejidad y precedentes históricos” Charles P Elder y Roger W Cobb (1984) en este caso el problema es la falta de competitividad de Colombia reflejada en su deficiencia y altos costos para el transporte de mercancías, esto se ve reflejado en los aproximadamente 2000 dólares que cuesta transportar un contenedor del altiplano cundiboyacense a los puertos y los 800 dólares que cuesta en Perú.

El gobierno colombiano entendió que uno de los principales obstáculos al desarrollo económico de Colombia a lo largo de su historia es la dificultad y el alto costo del transporte interno, por lo tanto dentro del plan maestro de transporte (PMTI) 2015 – 2035 se incluyeron 3 grandes corredores ferroviarios tales como el tren del Pacífico, Bogotá – Belencito y La Dorada Chiriguana este último que se tomara como referencia para entender el ciclo de las políticas públicas; este proyecto consta de una distancia de 522 kms y un presupuesto aproximado de 0,7 billones de pesos ya que será la rehabilitación del tramo actual de vía.

Abordar la rehabilitación de los tramos y sin grandes cambios genera dificultades para la operación de los trenes ya que los trazados actuales fueron construidos hace más de un siglo, y están caracterizados por fuertes gradientes y curvas de pequeño radio que impiden, en gran parte de los tramos, que los trenes utilicen plenamente las ventajas del transporte ferroviario, en consecuencia, las operaciones podrían ser escasamente rentables, que dificultan el incremento de la demanda (Jorge Cortes, 2015).

Lo que hace que un problema sea relevante es la agenda, esta se puede Observar desde 2 puntos: la primera el ámbito social que en este caso sería lo que para la percepción social un problema, y la segunda sería el ámbito de los poderes públicos que sería a lo que estos les dan mayor relevancia. la intervención de lo social y los poderes públicos hace que en muchos casos luchan por incluir o excluir problemas en la agenda, haciendo que estos tenga intereses encontrados, no todos los problemas que tiene la sociedad “problemas busca solución” afectan de forma negativa a gran parte de esta ni en muchos casos son abordados por el gobiernos, ya que este no los pueden resolver o no están ligados a sus intereses políticos, esto hace que muchas veces que los gobiernos solo aborden los problemas que pueden o les interesa resolver “solución buscando problema”, no los pueden resolver o no están ligados a sus intereses, esto hace que muchas veces que los gobiernos solo aborden los problemas que pueden o les interesa resolver “solución buscando problema”, como consecuencia la relevancia que se le da a los problemas no es objetiva.

El caso del ferrocarril en Colombia y exactamente el tramo La Dorada – Chiriguana fue incluido en la agenda política por el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) 2015-2035 el cual fue diseñado por el gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos Calderón, que buscaba fortalecer las vías, aeropuertos, puertos y ferrocarriles del país, para que pudieran ser sostenibles en el largo plazo, esta fue una apuesta para organizar de forma eficiente y estratégica el crecimiento del país, a través de una red de infraestructura que logre conectar a todas las regiones, priorizando los proyectos que mayor impacto tendrán para la economía nacional.

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Transporte, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), el Instituto Nacional de Vías (Invías), con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han puesto en marcha una estrategias que incluye fases

tempranas de operación y el lanzamiento del Plan Maestro Ferroviario, buscando que la inversión pública atraiga la privada, ya que anterior a estos planes Colombia solo contaba con dos grandes tramos ferroviarios en explotación que están bajo concesiones privadas que sólo mueven carga propia y no transportan tráficos de terceros cargadores. Estos son el ferrocarril del Cerrejón, que moviliza casi exclusivamente carbón entre las minas del Cerrejón y Puerto Bolívar y el ferrocarril que administra Fenoco en el tramo Chiriguana – puertos de carbón – Santa Marta que también transporta exclusivamente carbón, cabe resaltar que el último tramo administrado y concesionado a Fenoco empalma con el tramo La Dorada – Chiriguana para comunicar el centro del país con el puerto de Santa Marta, esto ha generado diferentes conflictos entre el gobierno y la concesión, ya que este uso del corredor Chiriguana – Santa Marta por parte de trenes ajenos a Fenoco, limitaría el número de trenes con carbón que pueden circular por el tramo.

Esta última situación plantea entre el conflicto de intereses de la concesión Fenoco con el uso de la vía por parte de trenes ajenos a ellos, esto muestra que las políticas públicas generan diferentes conflictos e intereses interpuestos entre los afectados por ellas, es el caso de los actores que son personas, grupos o colectivos que actúan para intentar intervenir, determinar o condicionar las políticas públicas. los actores son muy diversos y se diferencian no solo por sus intereses distintos, formas y estrategias sino por sus características además que tienen diferencia en su capacidad de influencia en la Política pública ya que no es lo mismo el presidente de partido político, el gobernador de departamento, el CEO de una gran empresa, que el dueño de una micro empresa y la población civil en general ya que no todos los problemas tienen la misma relevancia para todos los actores y algunos que lógicamente tiene mayor poder pueden y tienen la capacidad en muchos casos de impedir que lleguen a la agenda determinados

problemas, e incluso alterando la percepción que tiene la sociedad sobre el problema, ya que cuentan con medios como los lobbies y medios de comunicación.

Las instituciones públicas son esenciales en las políticas públicas puesto que son las únicas que pueden ejercer esa autoridad, ya que tienen la responsabilidad de dar las soluciones a los problemas colectivos y porque pueden utilizar los recursos que les da la ley, regulando y generando normas. Pero no solo los gobiernos participan en las políticas públicas, también están los privados donde se encuentran 2 tipos los que persiguen intereses particulares como los grupos de interés lobbies que ejercen presión sobre el gobierno para beneficiarse de las políticas públicas y otros que persiguen intereses colectivos como las organizaciones sociales, un ejemplo de estos son los sindicatos y las organizaciones de vecinos. Los actores privados también pueden clasificarse según los efectos o la influencia que tenga la política pública en ellos y se dividen en 3 grupos. Los primeros son el grupo objetivo que son los que causan el problema, el segundo grupo son los beneficiarios, estos son los afectados por el problema y que se benefician de la solución y por último los grupos terceros que son los que se ven afectados o beneficiados por la política pública, aunque esta no vaya dirigida a ellos. Esta relación se ve reflejada en la figura 1.



Figura 1. Triángulo base de las políticas públicas

Fuente: Marc pares, (2016), grupos de interés y movimientos sociales, democracia y decisiones públicas, Universitat Autònoma de Barcelona.

Continuando con las diferenciaciones de los actores están los públicos y privados, siendo los públicos los que están bajo control gubernamental de sus acciones y son los que tiene la responsabilidad de implementar y desarrollar las políticas públicas, ejemplo el presidente, alcaldes y gobernadores y los privados son aquellos que actúan libremente sin control gubernamental, pero tienen libertad de influencia en las políticas públicas.

Los actores no solo se clasifican según su influencia si no también según si son públicos y privados, también si son colectivos e individuales, según su actuación y por último según su rol. En el primero de los casos los actores colectivos e individuales, los primeros son cualquier persona puede ser este tipo de actor, pero estos solo tienen gran influencia cuando actúan a nombre de una organización o colectivo y los segundos son los que representan una identidad colectiva donde se priorizan que las preferencias generales sean superiores a las que pueda tener cada individuo dentro del colectivo.

Dependiendo de sus intereses otra forma de diferenciar los actores son según su lógica de actuación y estos se dividen en actores políticos estos son aquellos que buscan un consenso o legitimación; un ejemplo de estos son los partidos políticos, los actores burocráticos responden a una responsabilidad que les ofrece la ley, un ejemplo de estos tipos de actores son las administraciones públicas, también están los actores con intereses especiales y los actores con intereses generales, los que tienen intereses especiales son principalmente afectados o beneficiados por la aplicación de dicha política pública y los que tienen intereses generales buscan tutelar algún valor general como el feminismo, ecologismo, pero no tienen legitimación por la ley como los actores políticos y burocráticos un ejemplo de estos son las ONG y los actores expertos, actúan opinando, pero esta opinión tiene un alto valor debido a que se nutren de sus conocimientos.

Para terminar, están los que se clasifican según su rol y estos se dividen en los actores promotores, estos se caracterizan porque son los que plantean el problema y tiene la capacidad de introducirlo en la agenda, los actores indirectos son los que dirigen o pilotan el desarrollo y la implementación de la política pública, este grupo también lo conforman los actores opositores estos son aquellos que por sus intereses actúan en oposición a los actores promotores y/o directivos, los actores aliados actúan congruentemente o apoyan a los actores promotores o directivos, otros tipos de actores según su rol, son los actores mediadores que persiguen llegar a un acuerdo entre todos los actores para que se desarrolle la política pública, los actores gatekeeper o el portero son aquellos que tiene la capacidad de bloquear el proceso o creación de una política pública y por último, están los actores filtros que tienen objetivos ajenos a la política pública pero sus decisiones influyen en la formulación, aplicación y evaluación de esta, un ejemplo de este tipo de actores son los medios de comunicación.

En el caso del ferrocarril en Colombia y más en concreto del tramo entre La Dorada y Chiriguana intervienen todos estos tipos de actores, comenzado con el Gobierno Nacional que al ser las deficiencias del transporte en país quiere mejorar esto por medio de el Plan de desarrollo, donde se incluye el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) 2015-2035 y sacó adelante este proyecto, claro está, con apoyo y oposición dentro de los miembros de este, un caso es haber modernizado el sistema de concesiones en 2012 y de haber expedido las ley 1508 de 2012 que establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas y ley 1682 de 2013 que le da facultades extraordinarias a la infraestructura del transporte dentro de los que esta, la que debe ser inteligente, eficiente, multimodal, lo cual permitió el desarrollo de esta obra, aunque dentro del gobierno también ha encontrado oposición, que describen el proyecto La Dorada a Chiriguana como poco necesario y que se debe invertir solo en vías en el corto plazo, o también

lo clasifican como un generador de contaminación siendo todo lo contrario según diversos estudios.

En el caso de los gobiernos locales existen algunas diferencias ya que en su gran mayoría ven como un foco de desarrollo para sus departamentos la construcción de esta obra ya que a futuro generaría unos 7000 empleos directos, existen diversos problemas y el mayor es el trazado actual de la vía que por el desuso y el crecimiento de las poblaciones, en este momento en muchas de ellas pasa por la parte urbana, y causara muchas molestias a la población y accidentes debido a los pasos a nivel, cabe recordar de la cercanía de las viviendas al trazado de la línea del tren se debe al descuido de las propias alcaldías que permitieron la invasión de estos terrenos por parte de los ciudadanos, ya que los terrenos ferroviarios son propiedad del estado colombiano, según el Concepto del Consejo de Estado (1469 de 2002 y el Fallo 14226 de 2007) y de la ley ya “que los bienes del estado son inalienables, imprescriptibles e inembargables” (Const.,1991, art. 63), aunque la mayoría de mandatarios locales no exigen se detenga la obra, sino que se realicen variantes que saque el trazado de las poblaciones como es el caso de Santa Marta, donde desde la alcaldía se pide que se construya la variante por la vía alterna y alejarla de la zona hotelera.

Algunos habitantes de las zonas por donde está la vía férrea están reacios al uso de esta por más trenes, debido a que ellos usan estas vías como medio de transporte, debido a la falta de infraestructura para movilizarse entre las diferentes poblaciones de la zona, por medio de vehículos artesanales adaptados para ser usados por la vía férrea.

La mayoría de los gremios como la Cámara Colombiana de la Infraestructura y la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, han resaltado la necesidad de mejorar la conectividad interna y el desarrollo de una infraestructura de transporte eficiente y multimodal, que reduzca los costos del transporte y mejore la competitividad de los productos nacionales,

dentro de los gremios que apoyan estos proyectos resaltan los cafeteros que ven este medio de transporte como una forma de minimizar sus costos de transportes, sobre todo si en el futuro se realiza el ferrocarril de Caldas entre La Felisa y La Dorada. Aceros Paz del Rio es otro actor importante que está volcado con el ferrocarril sobre todo el proyecto Bogotá a Belencito y ve el intercambiador de La Dorada, como una forma de llevar su acero al resto del país y a la exportación.

La Sociedad Portuaria de Santa Marta, es un actor que está impulsando la construcción de estos proyectos, ya que le daría una ventaja competitiva debido a que sería el único que quedaría conectado directamente vía ferrocarril en la zona del caribe colombiano, “el tren es un complemento para el transporte automotor y es extraordinario que funcione y se convierta en una oportunidad más para el transporte terrestre” Domingo Chinaa (2018) presidente de la Sociedad Portuaria de Santa Marta.

Los sectores que está en opción en cierta manera al proyecto es la concesión de Chiriguana a Santa Marta, administrada por Ferrocarriles del norte de Colombia (Fenoco) estos claramente se verían perjudicados por un aumento en el tráfico en este tramo, ya que esto reduciría la capacidad de trenes con carbón que pueden circular hacia el Puerto de Santa Marta, también están los grandes agricultores que no solo se quejan del proyecto, sino del actualmente existe un tren del carbón que pasa por sus tierras, un gremio que tienen mucha fuerza y por motivos del mercado no quieren que se realice este proyecto, son los camioneros ya que ven el ferrocarril como una competencia directa a sus intereses, aunque el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) propone un uso de estos 2 medios de transporte, usando a La Dorada y Puerto Berrio como estaciones de intercambio donde pase la mercancía del tren al camión para subir a Bogotá y Medellín y también en dirección contraria hacia la costa.

Un gremio que se opone al proyecto, pero no férreamente es Cotelco, que pide que se haga una variante entre los puertos de carbón y el puerto de Santa Marta, que vaya lateral a la vía alterna al puerto, esto con el fin de que los trenes no pasen por la zona hotelera causando ruidos molestos que generarían molestias a los turistas, este problema actualmente ya ha causado molestias y diferencias entre la administración distrital, los hoteles y el puerto, a causa de los trenes que pasan por esta zona, aunque este gremio también apoya los proyectos relacionados con el ferrocarril como lo es el tren turístico entre Santa Marta y Aracataca, y que un futuro tren de pasajeros podría traer más turistas a la región, esto también incluye trenes de pasajeros en el hipotético tren de pasajeros entre Santa Marta, Barranquilla y Cartagena.

Por último, están los recursos que usan o tienen los actores y estos en muchos casos están directamente relacionados con la capacidad de influencia de estos en las políticas públicas y al ser desigual la capacidad de acceso a estos recursos esto causa disparidad entre los actores, estos recursos son los siguientes: i) legales los tiene básicamente el gobierno y los usa en su capacidad de implementar y ejercer normas. ii) Humanos: es la capacidad adquirir o acceder al apoyo de las personas. iii) Económicos: es importante porque cualquier política pública necesita de este recurso, además que este permite influir ya que se puede acceder a tener el control de la información. iv) Cognitivos: disponer de información permite generar argumentos y estos son claves para generar capacidad de influir Organizacionales: es la capacidad de relacionarse dentro y fuera de la organización, los llamados contactos. vi) El consenso: es la capacidad de generar confianza y buscar factibilidad social y la legitimidad. vii) Legitimidad primaria: es la que tiene el gobierno porque fue elegido democráticamente y al ser representativo puede dictar una política pública. viii) Legitimidad secundaria: esta es la que da la población al estar de acuerdo o no con la aplicación de una política pública. ix) Infraestructura esta da la capacidad de logística y de

comunicación por la fuerza y violencia que legalmente quien tiene el monopolio de esta es el estado y está legitimado para usarla en ciertas circunstancias, pero hay otros actores que la pueden usar como método de presión como algunas manifestaciones y en el caso de Colombia las guerrillas y grupos para militares, la legitimidad se divide de la siguiente manera, i) legitimidad primaria que es la que tiene el gobierno porque fue elegido democráticamente y al ser representativo puede dictar una política pública, y la ii) es la legitimidad secundaria esta es la que da la población al estar de acuerdo o no con la aplicación de una política pública.

Los gobiernos y los actores públicos son los que tienen que tomar las medidas de cómo se va a solucionar el problema que genera la política pública y esto lo hace por medios de las decisiones que se podrían definir los instrumentos más poderosos del Estado, para influir sobre la sociedad y es sin duda alguna el ejercicio de su poder coactivo y reglamentario estas deben tomarse de forma racional, y no por el carácter político que busca contentar a sus propios electores y no a la sociedad en general o influenciado por los intereses de los actores, el método correcto para tomar una decisión racional sería seguir los siguientes pasos, i) Analizar el problema: reconocer las dimensiones, las causas, la magnitud de este. ii) Identificar las alternativas: determinar todas las alternativas de solución al problema. iii) Comparar las alternativas: confortar los costos, beneficios, ventajas y desventajas. iv) Escoger la alternativa óptima: seleccionar la que minimice los costos y maximice los beneficios.

Charles Edwar Cindon (2005) dice “si quieres solucionar un problema debes considerarlo como un todo y tratarlo de forma inclusiva” esto describe la complejidad de un problema y los difícil que es la toma de decisión para llegar a la solución, para el problema de la ineficiencia del transporte en Colombia el gobierno nacional opto por una solución global como lo es el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) 2015-2035, que permitirá una interconexión entre

todos los medios de transporte, pero estos sistemas de intercambio modal genera mayores costos, los que no siempre son adecuadamente evaluados ya que el cambio de un medio de transporte a otro, implica diferentes inconvenientes por su mayor complejidad, esto genera que este tipo de sistemas no sean los más eficientes, algunos de los inconvenientes que tienen los sistemas intermodales son los siguientes.

i) Operaciones de trasbordo con sus costos directos y de capital, ii) Inmovilización de ambos vehículos en trasbordos directos con los correspondientes aumentos de ciclos de rotación, iii) Inmovilización de las cargas en trasbordos indirectos que implican costos de stock, iv) Prolongación de los tiempos de transporte con su equivalente en stock, v) Mermas en stock y en la manipulación de las cargas, vi) Riesgos operacionales como las fallas y accidentes (Manuel Rodríguez, 2015, p.102).

Otro problema que tiene los proyectos actuales de ferrocarril en Colombia y en concreto el tramo La Dorada a Chiriguaná y su empalme con la vía actual Chiriguaná a Santa Marta es el ancho de la trocha y el trazado actual, ancho de la trocha es la distancia entre rieles; este ancho de la vía tiene muchas implicaciones, en la actualidad existen 3 estándares de trocha que son i) las trochas angostas: 500 mm, 600 mm, 750 mm, 762 mm, 914 mm, 1.000 mm, 1.067 mm. Ii) Las trochas medias: 1.372 mm, 1.435 mm, 1.520 mm, 1.524 mm. Iii) Las trochas anchas: 1.600 mm, 1.668 mm, 1.674 mm, 1.676 mm.

En Colombia la trocha actual es la angosta y eso se debe a que en el siglo XIX la elección de la trocha angosta para un país montañoso como Colombia parecía una decisión adecuada: los trazados de trocha angosta permiten curvas de radios reducidos que se adaptaban mejor a las características del terreno, pero en la actualidad la decisión de seguir con este ancho se considera como un fallo ya que, las trochas angostas tienen limitaciones en el peso, tamaño y velocidad de

los vehículos, aunque su construcción tiene menor costo porque esta requiere menores radios de curvas, un ejemplo que se puede encontrar en el país de la eficiencia que puede causar escoger una trocha estándar, la diferencia del tren de El Cerrejón entre La Mina y Puerto Bolívar que maneja un ancho estándar de 1.435 mm y el tren de Fenoco entre Chiriguaná y Santa Marta con el ancho actual de 914 mm, es que en el primero los trenes tienen 140 vagones, 1.700 metros de largo y con una capacidad de 17.000 toneladas mueve el doble de peso que el tren de Fenoco que tiene 120 vagones, 1.500 metros, con una capacidad de 8.000 toneladas.

También es importante habituar de nuevo a las poblaciones a la existencia de la vía como una infraestructura de transporte más que como un objeto que hace parte del paisaje, la recuperación de la vía férrea requiere de acciones sociales y jurídicas por parte del Estado, ya que por todo el recorrido de la vía hay un número considerable de invasiones de vivienda, pasos a nivel ilegales, que los gobiernos de las poblaciones locales no están dispuestas a retirar, principalmente por desconocimiento de la normativa férrea y/o falta de recursos.

El proceso de implementación de las políticas públicas es el conjunto deliberado y secuencial de actividades de gobierno, con apoyo social, orientadas al logro de los propósitos y objetivos de la política, este proceso de implementación consiste en poner en práctica todo aquello que se ha decidido, esto significa cambiar del terreno de la política al de la gestión e implementación.

Cada política pública es implementada a través de uno, o un conjunto de instrumentos, que se definen como mecanismos y técnicas para implementar o dar efecto a las políticas públicas y un ejemplo de estos son las leyes, cuotas, premios, sanciones, permisos, prohibiciones, accesos y restricciones. La diversidad y complejidad de estos instrumentos varía

significativamente según sea el área de política de que se trate, (Viviane Márquez y Rainer Godau, 1983, p.214)

Los instrumentos también son entendidos como elementos que inciden en los resultados del juego político y no como simples herramientas neutras.

Estos instrumentos también se pueden clasificar en 4 categorías que según McDonnell y Elmore (1987) son “las normas, los incentivos económicos, las instituciones y autoridad” siendo las normas que implican la sanción de leyes que regulan el comportamiento de individuos y organismos; los incentivos involucran una transferencia de dinero a individuos u organismos por la producción de un bien o servicio; las instituciones y autoridades cuya principal función es buscar el fortalecimiento de capacidades, constituye transferencias de dinero a individuos u organismos con el propósito de invertir en beneficios futuros materiales, intelectuales o recursos humanos.

La implementación no es un proceso simple y mecánico, ya que se toman decisiones relevantes como el uso de recursos, temporalización, las actividades, y definición de objetivos finales. Al momento de la implementación la intervención de los actores individuales como colectivos es intensa. la política pública y por lo tanto su implementación surgen de la identificación de una necesidad que tiene la sociedad, después se deben evaluar los recursos disponibles, realizar las actividades para resolver la necesidad o problemas, evaluar los resultados y por ultimo analizar el impacto de estas acciones en la sociedad como se muestra en la figura 2.

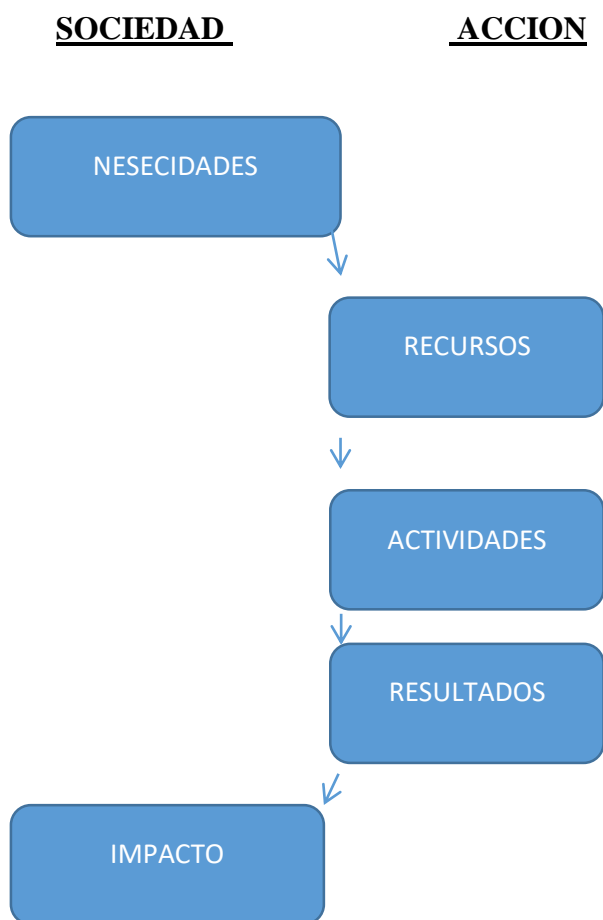


Figura 2. Proceso de implementación de las políticas públicas

Fuente: Schneider (1990), Redes de políticas públicas, Proceso de implementación de las políticas públicas, Pontificia Universidade católica do Rio Grande do Sul.

El estado colombiano empezó el proyecto por medio de la licitación del corredor férreo La Dorada – Chiriguana, con un estimado de inversión de 2.6 billones de pesos (US\$750 millones). Aunque el pasado 24 de mayo de 2019 se dio la firma de un convenio entre la ANI y FND, que buscaba adelantar la estructuración de los corredores férreos del Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) el cual dividió el proyecto en 2 fases i) el análisis de la demanda y ii) la viabilidad del corredor para el interés del país, a modo de prueba existe un tren que moviliza materiales y mercancías diferentes al carbón por esta vía entre Santa Marta y La

Dorada, con una frecuencia semanal que mueve 57.000 millones en mercancía de importación y exportación, aunque debido a los problemas de la vía el corredor entre La Dorada y Chiriguaná presenta apenas una velocidad máxima de 40 km/h.

Para cumplir con la primera fase se adjudicó un contrato con valor de 10.800 millones para que se realice los estudios técnicos de una futura concesión a largo plazo en el tramo La Dorada a Chiriguaná, y el empalme con la concesión de Fenoco entre Chiriguaná a Santa Marta para así conectar con el puerto de esta ciudad, además de estaciones de intercambio en diferentes poblaciones como el caso de Gamarra, o la rehabilitación de Puerto Capulco, para conectar vía fluvial por el río Magdalena, con Cartagena y Barranquilla, estos estudios buscan que se rehabilite y opere este corredor dando prioridad al Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI).

La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), con el apoyo de la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) y el Fondo de Prosperidad del Reino Unido de la Embajada Británica en Colombia, anunciaron que se adjudicó a la Unión temporal BBVA- Deloitte- Duran & Osorio la estructuración legal y financiera del corredor férreo comprendido entre La Dorada y Chiriguaná, esto después de que se realizara una convocatoria pública en la cual tres Uniones Temporales presentaron oferta, la interoperabilidad del tramo Chiriguaná – Santa Marta, concesionado a FENOCO en la actualidad en el tramo Chiriguaná a Santa Marta, y la ganadora Unión temporal BBVA- Deloitte- Duran & Osorio.

El proyecto férreo debería contar según los primeros estudios y algunas recomendaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), travesía de concreto pretensado monobloque, pendiente longitudinal máxima de diseño: 0,6 % en el tramo general y 0,8 %, Pozos Colorados – Santa Marta, capacidad portante vía de 20 t/eje esta restricción esta impuesta por Fenoco pero

sería en el tramo Chiriguaná a Santa Marta, riel de 90 lb/yd, puentes Cooper E40, cambiavías No. 12 en línea principal, y No. 9 en líneas segundas y terceras o sistema de comunicaciones por radio, con control de tráfico centralizado, estas características serían las que tiene la trocha actual de 914 mm, que no es recomendable, ya que organismos como el BID proponen que se cambie el ancho de la vía a estándar.

En el informe del BID realizado desarrollado por (Jorge Kohon, Jorge Champin, Manuel Rodríguez, René Cortés) (2015) se plantean:

Diferentes alternativas de solución para el problema de la trocha las cuales serían, i) la construcción de una nueva vía con medidas de trocha estándar paralela a las existentes, A favor de esta alternativa se encuentra el hecho de que el proyecto de la Sociedad Portuaria de Santa Marta, aprobado en etapa de pre factibilidad por la ANI considera un trazado y subestructura de la vía férrea compatible con la trocha estándar. ii) la habilitación de las vías de FENOCO con tercer riel, la habilitación de vías mixtas es un recurso técnico utilizado en muchos sectores donde confluyen trazados de diferentes trochas, aunque, sin embargo, no se tiene antecedentes de su uso en líneas de alto tráfico (p.107).

Otras características con las que debería cumplir el proyecto es mejorar los promedios de velocidad en las diferentes zonas que estarían habilitados en la actualidad a velocidad operativa en zonas urbanas: 40 km/h, zonas rurales: 60 – 85 km/h, Carga aplicada de 20 t/eje, Control de tráfico con ITCS a bordo, plataforma TETRA, estación de transferencia Aguas Frías que son los estándares de la concesión de Fenoco en la actualidad con la trocha estrecha.

Para que se pueden realizar los intercambios de medios de transportes entre los diferentes sistemas se tendrían que construir mínimo estaciones en México, Grecia, Barrancabermeja, San Juan, Cuanto Bocas, García Cadena, San Alberto, Gamarra y Zapatosa, que cumplan con las

siguientes características una longitud: 1590 m y 9 apartaderos o estaciones. Además, para el mantenimiento de los trenes se tiene que construir un taller pesado para mantenimiento completo de locomotoras principalmente y algunos talleres livianos para reparaciones menores e inspección, además de la construcción de centros de transferencias de operación temprana en predio de estación México y posteriormente una operación completa.

Todas estas son algunos de los requisitos que tendrían que tener el proyecto terminado para cumplir con unos estándares mínimos, que permitan una circulación de trenes eficientes del ferrocarril, sin contar con los retrasos en los proyectos actuales como es el de la estación de Gamarra entre otros.

El principal problemas de las políticas públicas es la desigualdad que existe en los diferentes actores y la capacidad de influir de estos en las política públicas y en los proyectos, esto se ve el cómo se está desarrollando el proyecto ferroviario tratando de complacer a los actores más poderosos i) usando el mismo recorrido para ahorrar en costos por parte del problemas ii) seguir con la trocha angosta para no causar traumas al tramo Chiriguaná a Santa Marta operado por Fenoco, iii) y usar la intermodal como solución total ya que estas tiene más costos para complacer a los camioneros.

La política pública ferroviaria en Colombia fue el abandono que tuvo por más de 70 años por parte de todos los gobiernos dejando que se perdiera toda la infraestructura, lo cual causó que la productividad del países perdiera un gran apoyo para el movimiento de mercancías como lo es el ferrocarril a diferencia de los países desarrollados; cabe recordar que la red ferroviaria en Colombia era de las más extensa de Latino América en su época de mayor esplendor y fue un pico de desarrollo en las regiones por donde pasó.

Los trazados diseñados y realizados hace mucho más de un siglo, y debido a sus características, no permiten que los ferrocarriles actuales o de futuro puedan aprovechar las ventajas del transporte ferroviario y esto causa muchas deficiencias y baja productividad, haciéndola poco rentable y dificultando el incremento de la demanda, crucial para viabilizar el modo.

Extender así el sistema ferroviario hasta el Caribe es prioritario para llegar al centro del país, pero es necesario encontrar economías modales y una estrategia que busque darle carga suficiente al sistema que sería en este caso, Medellín y Bogotá pero esto seguiría generando los actuales problemas de congestión vehicular que presentan las rutas Honda a Bogotá y Puerto Berrio a Medellín que por sus características geográficas los camiones presentan un ritmo muy corto de velocidad promedio, lo ideal es construir conexiones ferroviarias entre el Magdalena medio con Bogotá y Medellín.

Conclusiones

La política pública ferroviaria en Colombia surge en Colombia de la falta de competitividad de Colombia reflejada en su deficiencia y altos costos para el transporte de mercancías y por ese motivo el gobierno crea como solución a estos el PMTI 2015-2035 que da prioridad a proyectos cuyo beneficio depende de oportunidades multisectoriales, estimando la capacidad y volumen de los modos de transporte en función del movimiento de carga.

Los gobiernos no son ni autónomos ni autosuficientes ya que tiene influencias externas para la toma de decisiones y además necesitan del apoyo de los actores para la implementación de sus políticas y existe una gran diferencia de entre cada uno de estos ya que algunos son más poderosos que otros. y quieran o no quieran los actores influyen en la toma de decisiones por eso podemos pensar en un nuevo concepto de gobernanza que nos dice que dentro de la creación de las estructuras de gobierno se deben implicar los actores del mercado y los actores de la sociedad civil; esto se ve en las decisiones que tomó el gobierno para la implementación de la política pública ferroviaria ya que buscó complacer y causar la menos afectación a los actores más poderosos.

El intercambio modal implica ciertos costos no menores, los que no siempre son adecuadamente evaluados ya que el cambio de un sistema a otro implica diferentes costos e inconvenientes, como un tiempo que se pierde en el proceso de cambio de tipo de vehículo y uso de más infraestructuras, riesgos de accidentalidad, mayor complejidad de la operación.

Lo que hace que un problema sea relevante es la agenda, y la importancia que se le dé al problema que causa la política pública, que al ser un cambio afecta a diferentes actores esto causa que en muchos casos luchen por incluir o excluir problemas en la agenda, haciendo que

este tenga intereses encontrados, esto se ve en cómo se está desarrollado el proyecto La Dorada a Chiriguaná.

La decisión de continuar con la trocha angosta en Colombia causará que los ferrocarriles modernos no puedan usar en pleno sus características ya que la condición de esta trocha limita el funcionamiento en muchos aspectos como son la velocidad promedio y la capacidad de carga de los trenes, este último sienta el principal motivo por el cual este tipo de transporte es más eficiente que el camión.

El uso del trazado actual de la vía no solo causa dificultades técnicas para la operación de los trenes, sino que también realiza una gran afectación a las poblaciones por donde pasa ya que causa ruidos molestos, congestión por los pasos a nivel y un gran problema de accidentalidad debido a las características de los trenes.

El proyecto ferroviario La Dorada a Chiriguaná debería cambiar a trocha estándar ya que esta permite una mayor eficiencia en el transporte con mayor capacidad de carga y mayor velocidad promedio, además que la maquinaria que se utiliza para operar en este tipo de trocha es más barata que la especial para la trocha angosta, abaratando los costos.

El gobierno debería adoptar una de estas 3 alternativas para la solución del problema de la trocha siendo la i) la conexión de una vía La Dorada–Chiriguaná en trocha estándar con el puerto de Santa Marta es la construcción de una nueva vía, paralela a las existentes, en esta trocha. ii) La habilitación de vías mixtas es un recurso técnico utilizado en muchos sectores donde confluyen trazados de diferentes trochas. iii) un cambio del sistema de Fenoco a trocha estándar.

El cambio de trazado actual es necesario debido a las gradientes de inclinación y los grados de las curvas actuales que limitan la a velocidad operativa en zonas urbanas: 20 km/h,

zonas rurales: 40 – 50 km/h, cuando para que sea rentable y competitiva debería ser una velocidad operativa en zonas urbanas: 40 km/h, zonas rurales: 60 – 85 km/h como un estándar mínimo y en el caso de la capacidad de carga de 8.000 a 17.000 toneladas.

Dentro del proyecto es necesario construir variantes que pasen por fuera del perímetro urbano de todas las poblaciones por donde pasa la carrilera en la actualidad, para no causar afectaciones en la población local, como es el caso de la variante de El Doctor que desviaría el tráfico de la zona turística de Santa Marta a una zona sin población esta variante es estrictamente necesaria para un correcta operación del futuro ferrocarril, y en las zonas donde no se pueda construir variantes se debe realizar un vallado para evitar incursiones de la población a la carrilera evitando accidentes.

Bibliografía

- Agencia Nacional de Infraestructura, ANI. (2020) avanzamos en la estructuración del corredor férreo dorada – Chiriguaná. Recuperado de: <https://www.ani.gov.co/avanzamos-en-la-estructuracion-del-corredor-ferreo-dorada-chiriguana>.
- Agencia Nacional de Infraestructura, ANI. (2019). un total de 2.020 toneladas se han movilizadopor el corredor férreo La Dorada- Chiriguaná - Santa Marta. Santa Marta. Oficina Asesora de Comunicaciones.
- Congreso de Colombia. (10 de enero del 2012) Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. [Ley 1508 de 2012]. DO: 48.308.
- Congreso de Colombia. (22 de noviembre de 2013), Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. [Ley 1682 de 2013]. DO: 48.982.
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 2 [Título I]. Consejo de estado, colección de textos jurídicos número 3.
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 63 [Título II]. Consejo de estado, colección de textos jurídicos número 3.
- Duque – Escobar, G. (2017). ¿Cuál es el mejor sistema de transporte para Colombia? Manizales.: Universidad Nacional de Colombia.
- Kohon, J., Champin, J., Rodríguez, M., Cortés, M. (2016). Desafíos del transporte ferroviario de carga en Colombia. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) División de transportes.
- Márquez, V., Godau, R. (1983). Burocracia y políticas públicas: una perspectiva desde américa latina. Ciudad de México.: Universidad autónoma de México.
- Medellín, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile. Series Políticas sociales.
- Subirats, J. (2020). Democracia y decisiones públicas. Introducción al análisis de políticas públicas. Barcelona. Universidad Autónoma de Barcelona.

Winchester, L (2011). Políticas públicas: formulación y evaluación. La Antigua. Curso Internacional Planificación Estratégica y Políticas Públicas.