

FORMATO DE DESCRIPCIÓN DE LA TESIS

- **AUTOR:**

Apellidos: Borda Ávila **Nombres:** Margarita Leonor

- **TÍTULO:** CONCESIONES VIALES COMO RESULTADO DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA , POLÍTICA Y ECONÓMICA DE COLOMBIA.

- **CIUDAD:** Bogotá **AÑO DE ELABORACIÓN:** 2005

- **NÚMERO DE PÁGINAS:**126 páginas

- **TIPO DE ILUSTRACIONES:** Gráficos y matrices en Word

- **FACULTAD:** Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

- **PROGRAMA:** Maestría en Estudios Políticos

- **TÍTULO OBTENIDO:** Magíster en Estudios Políticos

- **DESCRIPTORES:**

Concesiones, política publica, economía política, privatización, política económica, reformas estructurales, Colombia, regulación, infraestructura vial.

- **RESUMEN DEL CONTENIDO:**

El sistema de concesiones ha sido para el Estado el medio con el que se logre la consecución de un socio estratégico, invierta en el desarrollo de infraestructura, y donde el Estado actúe como regulador, ofreciendo equidad para todos los actores involucrados, haciendo posible la construcción, mantenimiento y operación de la infraestructura, como también la reducción del monto de inversión por parte de la nación ofreciendo a los usuarios el acceso a servicios de transporte y de uso de infraestructura de excelente calidad, sobre la base de un mercado globalizado y la apertura de fronteras que se inició hace algunos años con la denominada Apertura Económica, esquema que implicaba para el

Estado la preparación en el mediano plazo de las redes de comunicación de toda la nación; adicional a ello, la oferta y demanda de bienes y el incremento del flujo de transporte de carga, haría interesante la inversión privada y sobre esa base muy seguramente habrían interés por desarrollar los proyectos de concesión.

El trabajo de investigación que a continuación se presenta, intenta el resultado de la política de concesiones como estrategia para el desarrollo de la infraestructura vial del país, tomando como base el análisis histórico desde su origen, implementación y desarrollo actual analizando el papel del Estado como ente regulador dado que es quien diseña y propone el contrato y, el papel desarrollado por el agente privado como operador que es quien lo firma y ejecuta.

El contenido del presente trabajo estará dividido en seis capítulos: El primero, presenta el marco histórico del transporte en Colombia, el segundo, presentará una aproximación al conocimiento del esquema de concesiones dentro del entorno económico y político de Colombia y el mundo, el tercero trata de la concesión enmarcada dentro de las reformas estructurales, así como una visión general de las concesiones viales desarrolladas en nuestro país y denominadas Concesiones de Primera, Segunda y Tercera Generación, e identificación de diferencias, llegando en el capítulo cuarto y quinto, a un análisis de la Regulación de Convergencias y Divergencias de las concesiones según el punto de vista de los actores y sobre una percepción personal del tema, para llegar finalmente a unos conclusiones sobre la política de Concesiones y su futuro en Colombia.

Bogotá, septiembre 2 de 2005

Señores:

BIBLIOTECA GENERAL
PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

Ciudad

Estimados señores:

Autorizo a los usuarios interesados, consultar y reproducir (parcial o totalmente) el contenido del trabajo de grado titulado “CONCESIONES VIALES COMO RESULTADO DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA , POLÍTICA Y ECONÓMICA DE COLOMBIA”, presentado por la estudiante MARGARITA LEONOR BORDA AVILA como requisito para optar el título de MAGÍSTER EN ESTUDIOS POLÍTICOS, en el año 2005, siempre que mediante la correspondiente cita bibliográfica se le dé crédito al trabajo de grado y a su autor.

Cordialmente;

MARGARITA BORDA ÁVILA

CC. 40.022235 de Tunja

CONCESIONES VIALES COMO RESULTADO DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA,
POLÍTICA Y ECONÓMICA DE COLOMBIA

MARGARITA LEONOR BORDA ÁVILA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
BOGOTÁ, D.C.
2005

CONCESIONES VIALES COMO RESULTADO DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA,
POLÍTICA Y ECONÓMICA DE COLOMBIA

MARGARITA LEONOR BORDA ÁVILA

Tesis de grado

Fernando Mariño Ramírez
Director de Tesis

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
BOGOTÁ, D.C.
2005

Nota de aceptación:

Firma del director de tesis

Bogotá, D.C., 11 de Agosto de 2005

A mis padres por haberme inculcado el deseo de trabajo y superación; a mi madre gracias por su apoyo constante.

AGRADECIMIENTOS

Este documento llega a su finalización gracias a todos los comentarios y revisiones que hicieron el profesor Fernando Mariño Ramírez y el doctor Mauricio Ospina Reyes y a los importantes aportes del Instituto Nacional de Vías – INVIAS y el Instituto Nacional de Concesiones – INCO.

Así mismo, agradezco a los profesores de la Maestría en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana de quienes obtuve valiosos conocimientos.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	10
1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL TRANSPORTE EN COLOMBIA	16
2. LA CONCESIÓN DENTRO DEL ENTORNO ECONÓMICO Y POLÍTICO DE COLOMBIA Y EL MUNDO	25
2.1 PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL, 1970-1973	34
2.2 PLAN DE DESARROLLO SOCIAL, ECONÓMICO Y REGIONAL 1975-1978	34
2.3 PLAN DE INTEGRACIÓN NACIONAL - PIN.1979-1982	35
2.4 CAMBIO CON EQUIDAD 1983-1986	35
2.5 HACIA UNA COLOMBIA NUEVA PLAN DE ECONOMÍA SOCIAL 1986-1990	36
2.6 LA REVOLUCIÓN PACÍFICA: PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL 1990-1994	36
2.7 EL SALTO SOCIAL - PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998	37
2.8 CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ - PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1998-2002	38
3. CONCESIÓN COMO PARTE DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES	42
3.1 DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LOS MODELOS DE CONCESIÓN EN COLOMBIA	49
3.2 EVOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE CONCESIONES VIALES EN COLOMBIA	52
3.2.1 Concesiones de primera generación.	56
3.2.2 Segunda generación de concesiones.	61
3.2.3 Concesiones de tercera generación.	67

3.3 PARALELO ENTRE LAS GENERACIONES DE CONCESIÓN VIAL EN COLOMBIA	72
4. TEORÍA DE LA REGULACIÓN DE LAS CONCESIONES VIALES	76
4.1 REGULACIÓN EN INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE	76
4.2 REGULACIÓN Y PRIVATIZACIÓN	78
4.3 ELEMENTOS FUNDAMENTALES DENTRO DEL CONTRATO DE CONCESIÓN	81
4.4 LA REGULACIÓN DEL SISTEMA DE CONCESIÓN DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN COLOMBIA	84
4.6 LA REGULACIÓN DEL SISTEMA DE CONCESIÓN DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN CHILE	89
4.7 LA REGULACIÓN DEL SISTEMA DE CONCESIÓN DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN PERÚ	90
4.8 PARALELO DEL MARCO REGULATORIO EN COLOMBIA CON CHILE Y PERÚ	92
5. ANÁLISIS DE CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE LOS ACTORES DE LA POLÍTICA DE CONCESIONES DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN COLOMBIA	95
5.1 ANÁLISIS DE RESULTADOS	96
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	99
BIBLIOGRAFÍA	103
ANEXO A	107
ANEXO B	117

LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Principales aspectos críticos de la inversión privada en infraestructura	38
Cuadro 3. Concesiones de primera generación	58
Cuadro 4. Matriz de riesgos de la 1ª generación de concesiones.	60
Cuadro 5. Proyectos contratados en la segunda generación de concesiones	65
Cuadro 6. Matriz de riesgos de la segunda generación de concesiones	66
Cuadro 7. Costo de concesiones de la tercera generación	71
Cuadro 8. Distribución de riesgos en las concesiones de 1a, 2a, y 3a generación	73
Cuadro 9. Comparativo entre la 1ª, 2ª y 3ª generación de concesiones	74
Cuadro 10. Entes reguladores	88
Cuadro 11. Paralelo de las modificaciones del marco regulatorio de los tres países	93
Cuadro 13. Evaluación de las propuestas de acuerdo con los factores de ponderación, en millones de pesos de septiembre de 1997:	119
Cuadro 14. Diferencias de las propuestas presentadas	125

LISTA DE ANEXOS

	pág.
Anexo A Ejercicio Análisis Estratégico de Actores	107
Anexo B Proyecto Vial El Vino-Tobia Grande-Puerto Salgar-Villeta-Honda-La Dorada-San Alberto	117

INTRODUCCIÓN

El desarrollo del modelo económico de apertura ha exigido que el Estado Colombiano se proyecte como un país altamente competitivo, lo cual requiere la modernización de la infraestructura física, en especial lo referente a corredores de exportación, teniendo en cuenta que este es un factor importante para la diversificación de producción, desarrollo y expansión del comercio.

Como estrategia y ante las dificultades de orden fiscal, el Gobierno Nacional decidió implementar el modelo de concesiones con el objeto de garantizar el nivel de inversión, como también la capacidad técnica y operativa necesaria para el logro de este objetivo, ya que con el modelo de concesiones se facilitarían el ingreso del sector privado en campos que han venido siendo de exclusiva ejecución o intervención estatal, sobre la base de ser gestor de todos los proyectos de inversión y desarrollo de infraestructura limitando en consecuencia para nuevos proyectos el intervencionismo de Estado.

Con el sistema de concesiones el Estado ha buscado más que delegar una función social, conseguir un socio estratégico, motivar al sector privado para que invierta en el desarrollo de infraestructura, y donde el Estado actúe como regulador, ofreciendo equidad para todos los actores involucrados, haciendo posible la construcción, mantenimiento y operación de la infraestructura, como también la reducción del nivel de inversión del Estado y de otro lado ofrecer a los usuarios el acceso a servicios de transporte y de uso de infraestructura de excelente calidad, sobre la base de un mercado globalizado y la apertura de fronteras que se inició hace algunos años con la denominada Apertura Económica, esquema que implicaba para el Estado la preparación en el mediano plazo de las redes de comunicación de toda la nación; adicional a ello, la oferta y demanda de bienes y el incremento del flujo de transporte de carga, haría interesante la inversión privada y sobre esa base muy seguramente habrían interés por desarrollar los proyectos de concesión.

Con en el trabajo de investigación que a continuación se presenta se pretende evaluar el resultado de la política de concesiones como estrategia para el desarrollo de la infraestructura vial del país, tomando como base el análisis histórico desde su origen, implementación y desarrollo actual analizando el papel del Estado como ente regulador dado que es quien diseña y propone el contrato y, el papel desarrollado por el agente privado como operador que es quien lo firma y ejecuta.

La evaluación de una política pública se entiende como un ejercicio serio de argumentación basado en una información adecuada que permite opinar de una forma más acertada y menos subjetiva acerca de los efectos y las acciones públicas, que para el caso del presente

trabajo estará dividido en etapas: la primera, presentará el marco histórico del transporte en Colombia, y la segunda, presentará una aproximación al conocimiento del esquema de concesiones dentro del entorno económico y político de Colombia y el mundo. Se presentarán: los Planes de Desarrollo de Colombia, sus enfoques económicos más la política económica de los mismos, su impacto y concepto hacia las concesiones, el análisis conceptual de concesión como esquema privatizador de la función del Estado o cambio estructural de la función social del Estado, una visión general de las concesiones viales desarrolladas en nuestro país y denominadas Concesiones de Primera, Segunda y Tercera Generación, e identificación de diferencias, llegando posteriormente a un análisis de la Regulación de Convergencias y Divergencias de las concesiones según el punto de vista de los actores y sobre una percepción personal del tema, para llegar finalmente a unos conclusiones sobre la política de Concesiones y su futuro en Colombia.

La importancia de la evaluación de políticas públicas crece cuando las instituciones y los gobiernos fundamentan la legalidad de sus decisiones en los resultados. Para el mismo gobierno y para los ciudadanos es fundamental saber lo que se ha logrado con las acciones emprendidas.

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL TRANSPORTE EN COLOMBIA

Con el ánimo de desarrollar el tema de la manera más clara posible, en este capítulo se abrirá el análisis histórico del progreso de la carretera hasta nuestros días, como introducción al análisis de las condiciones de desarrollo del país, su entorno macroeconómico y las condiciones que originaron una u otra política.

Cuando se aborda el tema de las comunicaciones, es necesario iniciar el recuento en su origen, la preocupación del hombre en facilitar las cosas, el desplazamiento, la protección significó la aparición del camino, vía de comunicación que en su origen no era más que una faja de terreno acondicionada de algún modo para el paso de personas y bestias; es decir un camino de herradura. Con el tiempo el hombre se volvió sedentario y comenzó la construcción de casas o albergues iniciando la formación de comunidades que requerían de una u otra forma cierta regulación, un espacio, una continuidad; esta configuración dio origen a la calle; pero el cambio fundamental se dio con la invención de la rueda, que obligó a la transformación de caminos en carretas que empezaron a circular y a mejorar las condiciones físicas para hacer el tránsito menos duro, ello dio lugar al nacimiento del camino carretero o carretera¹. En los albores del siglo XIX las ciudades se expanden a pasos agigantados, las carretas se ven cambiadas por vehículos más modernos como el tranvía de tracción animal y surge entonces el ferrocarril, vehículo de vapor que inició la reconversión industrial y generó una “fiebre” de construcción de red férrea, alternativa eficiente no sólo para transporte de personas sino como punta de lanza para el desarrollo; el tren traía desarrollo y crecimiento, pero esto no paró y apareció el automóvil, que cambió totalmente la concepción de lo que hasta ahora era el transporte y las necesidades de carreteras para esos nuevos vehículos, implicando un cambio de cultura y una visión novedosa.

Colombia, no fue ajena a estos cambios y aún con cierto atraso, seguía las tendencias mundiales, pero con una dificultad explicada por la geografía propia de América del Sur. Afirmaba un historiador que para el siglo XVI: “los caminos del Nuevo Reino eran por la mayor parte muy malos, de cuevas, ríos y malos pasos de quebradas y pantanos, y así por muchos de ellos no pueden andar recuas, aunque por los caminos reales de unos pueblos a otros comúnmente andan, pero de los repartimientos a los pueblos, por la mayor parte cargan los indios”², ello explicó por qué el desarrollo del país tuvo su epicentro en el Río Grande de la Magdalena, a partir de este centro fluvial que permitía recorrer con cierta fluidez desde la costa Atlántica hasta la zona Andina; el país concentró sus esfuerzos en la navegabilidad del río y a partir de ahí construir una infraestructura carretable que

¹ RADELAT, Guido. Principios de ingeniería de transporte. p. 1

² LÓPEZ DE VELASCO, J. Geografía y descripción universal de las Indias. Madrid: Ediciones Atlas, 1971.

permitiera la conexión de la costa y por ende del comercio con la capital.

Considerando que el desarrollo del país estuvo limitado desde la época de la conquista hasta la época de la independencia en las inversiones que hicieran los españoles que eran finalmente limitadas, por cuanto no había interés en el desarrollo de industrias sino en la explotación del oro y otras piedras preciosas, y después de la independencia las luchas fratricidas por el poder político dejaron un país sumido en la pobreza, sin recursos y con unas necesidades de inversión altas. Fue así como el Estado tuvo que crear mecanismos que permitieran la construcción de infraestructuras, de tal manera que el congreso de la época promulgó un Decreto calendado el 31 de julio de 1823, mediante el cual se establecían reglas para la Concesión de privilegios exclusivos para obras públicas, construcción de estas a expensas del tesoro e indemnización de la propiedad destinada a usos públicos; en 1825 el 22 de abril se expidió otro concediendo exenciones a quienes establecieran posadas, ventas o mesones en los caminos públicos. Estas disposiciones atrajeron algunos inversionistas como el señor Juan Bernardo Elbers que quiso unir Bogotá con el río Magdalena, proceso que fue un rotundo fracaso ante la dificultad de la obra emprendida³; para 1836 el gobierno expidió una Ley por medio de la cual se concedía a personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, un privilegio y regalías especiales para el caso en que construyeran y explotaran un camino de rieles entre ciudad de Panamá y el punto donde terminaba la navegación del río Chagres, intercomunicando así los océanos Atlántico y Pacífico, proyectos que fueron bien intencionados pero que no lograron cristalizarse nuevamente por las dificultades financieras y de orden político que envolvieron el desarrollo de la incipiente república recién independizada.

Todos estos esfuerzos legislativos, vinieron a tomar forma en el gobierno del general Tomás Cipriano de Mosquera, quien expidió el día 7 de mayo de 1845 la Ley sobre caminos nacionales, modificada en abril 16 y junio 9 del siguiente año, constituyéndose como el primer Plan Vial Integrado de la República. Estos Decretos reglamentarios de las ya nombradas leyes, fijaban fondos y se possibilitaba la contratación total o parcial, estipulando un precio fijo por estas obras o estipulando un precio concediendo a empresarios derechos de peaje o pontazgo. Todos estos esfuerzos no fueron vanos porque proyectaban al futuro la necesidad de infraestructura, para acercar el país y fortalecer los lazos comerciales con Estados Unidos y Europa, sin embargo para 1862, el súbdito inglés Robert Haldane en carta de 9 de octubre anotaba:” Bolívar fue un guerrero y conquistó a los españoles pero siendo la economía política cerrada para él, el Libertador no conquistó siquiera la carretera de Honda a la capital. Así, el país ha continuado siendo pobre desde el día mismo de su independencia. Los Estados Unidos constituyen un imperio causado por la telaraña de sus carreteras. Las carreteras son sinónimos de riqueza madurada bajo el brillo de la simplicidad”. Para 1889, el Cónsul británico informaba a su gobierno de su gestión anotando: “Quizás el principal impedimento a la expansión del comercio de Colombia

³ SÁNCHEZ, Fernando. Caminos: breve historia, anécdotas, datos estadísticos. p. 31. Bogotá: Ministerio de Obras Públicas y Transporte-Universidad del Cauca, 1993.

durante el último año ha sido la desastrosa condición de los principales caminos del país. El camino entre Bogotá y Honda ha sido relegado a un abandono tal que es casi intransitable. El tiempo gastado en transportar las mercancías en esa corta distancia, ha sido superior del que se gasta de Europa a Honda”³.

A finales del siglo XIX el panorama era totalmente desolador, aún con los desarrollos alcanzados por los proyectos ferroviarios tales como el Ferrocarril de Panamá que inició construcción en 1850 por cuenta del Barón Thierry y fue el primero que se construyó en Colombia, siendo la punta de lanza de otros proyectos similares como el ferrocarril de Antioquia, el cual inició en 1874 buscando unir el río Grande de la Magdalena con Medellín mediante un tren de trocha angosta, con un plazo de ocho y medio años y que explotaría el contratista por Cincuenta y Cinco años, proyecto que sólo se culminó hasta 1914, después de haber pasado por varios contratistas, por ejecución directa del Estado de Antioquia, demandas y demás pleitos⁴, el ferrocarril de Girardot, el ferrocarril de la Sabana y Cundinamarca, el ferrocarril del Cauca entre otros. El Estado-Nación, buscó por la fuerza de las circunstancias combinar medios de transporte: carreteras, ríos y trenes para así, lograr la comunicación entre las provincias. Hoy éste es el esquema intermodal, esquema que evidentemente no funcionó, debido a la no interconexión entre medios complementarios.

La necesidad del país de construir infraestructura y la limitación para obtener recursos por cuanto la incipiente república no tenía a quién cobrar impuestos implicó ceder a los apetitos voraces de las multinacionales que para esa época recorrían el mundo “vendiendo” redes ferroviarias y concomitantes, obviamente Colombia no fue ajena con el desarrollo de este medio en el mundo, dando origen formal a las concesiones para construcción de infraestructura. Fue así como para 1881 el prometedor nacimiento del tren de Girardot estaría asociado al más grande concesionario y contratista extranjero que llegó al país, el ingeniero Francisco Javier Cisneros, quien por casi cincuenta años tuvo el poder de enfrentársele al Estado, con el poder que para la época daba el monopolio y la concesión⁵. Se puede afirmar sin lugar a dudas que el Siglo XIX, no fue prolífico en obras, fueron más intenciones que desarrollos, la fortaleza en infraestructura que vislumbraba la parte férrea, sólo se consolidó en los primeros años del Siglo venidero.

En los albores del siglo XX, llegó a la presidencia el general Rafael Reyes quien gobernó con un régimen dictatorial, sobre la necesidad de organizar el país y dentro de este marco consideró que la construcción de infraestructura era pilar fundamental para crear desarrollo,

³ Ibid.

⁴ BATEMAN, Alfredo. Historia de los ferrocarriles de Colombia. Bogotá: Sociedad Colombiana de Ingenieros, 2001.

⁵ MAYOR, Alberto. Francisco Javier Cisneros y el Inicio de las comunicaciones en Colombia. p 16. Bogotá: Banco de la República-El Ancora Editores.

traer inversión, crecer económicamente y dentro de este contexto creo el Ministerio de Obras Públicas, con funciones de todo orden, desde construcción de acueductos, energía eléctrica, compraventa de bienes muebles e inmuebles, construcción de edificios y construcción de infraestructura: caminos, ferrocarriles, vías terrestres y fluviales. Ulteriores desarrollos legislativos como el Decreto Legislativo No.34 y el No. 60 definieron las vías nacionales, departamentales y las municipales; en el lapso de la presidencia del general Reyes, se construyeron 207 kilómetros de carreteras y 572 de caminos.

A pesar de muchos esfuerzos, la infraestructura era incipiente y los intentos por desarrollarla fueron frustrados por unas y otras razones; para antes de la creación del Ministerio de Obras Públicas, el señor Julio Dupuy propuso al gobierno del presidente Marroquín la explotación de la carretera de Cambao por medio de automóviles, exigiendo un privilegio a cambio de mantener en buen estado la carretera que consistía en el cobro de un derecho de tránsito, propuesta que fue rechazada por el Ministro de Hacienda de la época, argumentando que el ruido que se produciría, podría asustar a los caballos que circularan en la misma vía y caerse a los precipicios, matando a su jinete. Para 1909 el Ministerio de Obras Públicas concedió un contrato para prestación del servicio de transporte por cinco años, concediéndoles permisos para importar vehículos, accesorios y además dándoles una subvención de \$3.000 oro por año, servicio que fracasó por los altos costos de la gasolina y el mal estado de la vía que implicó que para poder hacer rentable el negocio los concesionarios incrementarían las tarifas a unos precios impagables, significando la ruina para el quijotesco proyecto.

Sin embargo, era clara la necesidad de desarrollar al país en materia de infraestructura, por eso desde 1904 los gobiernos y el congreso hacían ingentes esfuerzos por desarrollarla, pero al igual que en el Siglo XIX, era más retórica que práctica, y los desarrollos viales se hacían sin especificación técnica, sin priorización, sin buscar la integración de vías; era tal el caos, que en cuestión de 14 años se expidieron 104 leyes para regular el sector vial, generando que el Ministerio de Obras Públicas presentara un proyecto borrando lo hecho hasta ese entonces, legislando desde el marco constitucional un único entorno, para evitar la promulgación de tanta ley. Sin embargo, mediante la Ley 88 de 1931, se adoptó el Plan de Carreteras Nacionales, el cual ha sido catalogado como el primer intento serio de organizar el desarrollo de infraestructura vial en el país, posteriormente se expidió la Ley 3 de 1936, que coadyuvó en el fortalecimiento estructural del plan de desarrollo vial y más tarde con la Ley 175 de 1938 se autorizó la pavimentación de parte de las vías comprendidas en el plan vial y sobre la base de la intensidad del tráfico automotor, que se había venido desarrollando a pasos agigantados, pero que la infraestructura carretable no podía soportar; lo que implicó el incremento de tasas impositivas, para obtención de recursos y como efecto de las cargas a los contribuyentes, estos exigieron las pavimentaciones de las vías, verbigracia la Ley 35 de 1945; para 1949 ante la prolífica expedición de leyes y decretos que en materia de transporte vial se habían promulgado, se expidió la Ley 12, que condensó todos los proyectos de construcción existentes, se fijaron los alcances de los estudios y la financiación, amén de la definición de cuatro troncales: La Occidental: Tumaco-Cartagena,

con las transversales La Cruz-San Agustín y Palmira-Chaparral; Troncal Oriental: Tres Esquinas-Santa Marta, con las variantes de Aipe-Castilla y Mata-Río Mina y los ramales Cunday-San Martín y Codazzi-Frontera; Troncal Transversal: Bogotá-Pizarro y el ramal Espinal-Buenaventura y finalmente la Troncal Transversal: Puerto Carreño-Turbo.

Para 1950 el país contaba con cerca de 12.000 kilómetros de vías que dado su baja especificación técnica en la construcción, se encontraban en un estado más que lamentable, ante este panorama el país contrató los servicios del prestigioso economista Lauchin Currie que lideraba la muy famosa Misión Currie, quien recomendó al gobierno nacional la adopción de un Plan Vial a tres años para recuperar la malla vial, apoyada ésta en un crédito del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento –BIRF-, este esquema permitió un mejoramiento sustancial de las vías y no sólo en materia carretera sino férrea en la década de los 50. El Ministerio de Obras Públicas por su cuenta y la contratación de firmas constructoras colombianas en asociación con compañías extranjeras permitieron la construcción de 912 kilómetros de vías nuevas y la reconstrucción de 2.083 kilómetros.

La década comprendida entre 1950 y 1960, significó un crecimiento importante de vías, se multiplicó por 13 el volumen de carga transportada comparado con el año 38 y el número de vehículos se triplicó, se construyeron 912 kilómetros de vías nuevas y se pavimentaron 2.553 kilómetros en concordancia con el Primer Plan Vial que fue financiado por el BIRF de manera parcial y que a pesar de los esfuerzos, no logró culminar las obras propuestas. Posteriormente y ante las continuas necesidades de expansión de la infraestructura, se diseñó el Plan Vial 2, preparado por el Ministerio de Obras Públicas. Para ese entonces, la inversión en infraestructura, superó todas las expectativas lo que significó un crecimiento importante en el desarrollo vial y construcción de infraestructura.

Para mediados de 1960, con el Decreto 1650 de 1960 se creó el Fondo Nacional de Caminos Vecinales para lograr integrar las regiones con vías troncales y departamentales y lograr así de esta manera el desarrollo armónico de todas las regiones. La siguiente década vislumbraba un ambiente propicio para la infraestructura vial del país y en ese entorno con un nuevo crédito del BIRF y otro de la Agencia Interamericana de Desarrollo - AID, se financió la terminación del Plan Vial 1, lo cual no se logró por cuanto la década anterior si bien fue prolífica en la construcción de vías, ésta se hizo castigando la inversión social en sectores como salud y educación, éste rezago social obligó al gobierno de turno a replantear las metas en infraestructura generando que en los primeros cinco (5) años de la década solo se pavimentaran 985 kilómetros en contraste con los 1800 que se habían pavimentado en los últimos cinco años de la década anterior. Ante la dificultad planteada, el gobierno propuso la creación del Fondo Vial Nacional, propuesta que no fue acogida por el Congreso, por lo que el gobierno se vio forzado ante la inminencia de paralizar todas las obras a crear mediante Decreto 3083 de 22 de diciembre de 1966 el Fondo vial Nacional e innovar en la consecución de recursos mediante la creación del impuesto a los combustibles, actividades que fueron elevadas a Ley. Mediante la Ley 64 de 1967. Estos

impuestos se denominaron de destinación específica y permitieron en contraprestación la reactivación de la inversión pública en carreteras.

El Fondo Vial obtuvo recursos fundamentales para reactivar el programa de inversiones y con el apoyo del BIRF obtuvo un quinto desembolso. Para esta época hubo un cambio total en la concepción de la pavimentación en el país, la cual sólo se hacía en carreteras troncales, por cuanto no se consideraba justificable invertir en vías con bajo tránsito y a costos equivalentes al de vías de primer orden; con apoyo del BIRF y un sexto crédito, se pavimentaron 1.709 kilómetros de vías secundarias.

La década del 70, no inició con buena estrella para la red vial del país, los inviernos intensos mantuvieron al Ministerio del ramo atendiendo permanentemente emergencias y asociado a esto que en los últimos veinte años los esfuerzos estuvieron encaminados a la construcción y el mantenimiento se dejó de lado, lo que obligó a obtener el séptimo crédito o desembolso para 1977, resaltando como bien lo merece y dado que los recursos por impuestos eran insuficientes para financiar las obras, se estableció mediante Decreto 153 de 1970 que los ingresos por peaje ingresaran directamente al Fondo, para financiar las obras de infraestructura que tanto requería el país, el peso de los aportes del peaje comenzaron de menos de un cinco por ciento (5%) a llegar a un treinta y dos por ciento (32%) para 1990. Para antes de 1980 el Ministerio contaba con 22.757 kilómetros de carreteras de las cuales 7.856 estaban pavimentadas. En esa década se cambió mediante Decreto 154 de 1976 el nombre del Ministerio del ramo, quedando como Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

Iniciado un nuevo período –década de los 80-, el Ministerio concluyó proyectos iniciados 10 años antes y se obtuvo un crédito adicional (octavo) para la rehabilitación de la red y por diversas razones, los resultados concretos de vías pavimentadas o construidos, distaban mucho de las metas planteadas en la justificación de recursos; ya en el entorno se vislumbraban mayores dificultades en la construcción de infraestructura amén de las ya vividas, el proceso de globalización de mercados, de internacionalización de las economías, la necesidad de competir, de abrir fronteras significaba que el Estado debía repensar los esquemas utilizados.

Esa década significó en los Planes de Desarrollo de los gobiernos de turno un cambio que buscara preparar al país para los nuevos retos, a recibir inversión, a disminuir las prácticas restrictivas, a modernizarse; en una sola palabra: a competir. Para 1987, se obtuvo el noveno crédito del BIRF para pavimentación y rehabilitación de lo que se denominó Segundo Proyecto Sectorial de Carreteras y con énfasis en lograr la integración regional a través de la construcción de la Marginal de la Selva y la Troncal del Magdalena. Fue una década prolífica en proyectos, una década en la que se lograron culminar obras iniciadas 20 años antes, se consolidaron normas para la construcción de vías y se inició el Inventario

Nacional de Carreteras en 1989.

Iniciada la década final del siglo XX y ante la evidencia de cambios estructurales en las economías del mundo, la apertura económica, la internacionalización y de otra manera la ineficiencia del Ministerio medida en la alta burocracia, la Constitución Política de 1991 que entre muchos otros cambios estructurales eliminó las rentas de destinación específica lo que implicó por sustracción de materia la inminente desaparición del Fondo Vial Nacional entre otros factores, y obligó al Gobierno a reestructurar todo el sector central y claro, no fue ajeno el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, que se transformó en Ministerio de Transporte. Se reestructuró el Fondo Vial Nacional en Instituto Nacional de Vías, se expidieron el Estatuto de Contratación Ley 80 de 1993, la Ley 99 del mismo año y la Ley 105 del 93 entre otras normas, que significaron un cambio radical en la forma de hacer las cosas: en la manera de construir; y de preparar al país hacia cambios estructurales.

El gobierno reconoció su incapacidad de construir y desarrollar todos los proyectos de infraestructura que requería el país, y vio la necesidad de cambiar sustancialmente los esquemas proteccionistas que se tenían para lograr reducir los fletes y costos de transporte en el interior del país, ya que resultaba más costoso el flete interno que el flete externo, decía para 1991 el director del Departamento Nacional de Planeación: “Debido a la reinsertión del país en la economía mundial, adquiere singular importancia la provisión de infraestructura básica interna con el fin de facilitar los flujos comerciales externos. Los altos costos del transporte constituyen una importante limitación a la competitividad de los productos nacionales. El objetivo fundamental en este campo (transporte) será, por lo tanto, la reducción de los fletes”⁶.

Para atender un futuro inmediato que a pasos agigantados cambiaba las condiciones macroeconómicas e implicaba la necesidad de desarrollar unos nuevos planes con un enfoque hacia el crecimiento, la sostenibilidad, la competitividad, manteniendo niveles de inversión acordes al nuevo modelo de desarrollo, era indispensable el buscar socios estratégicos que coadyuvaran a solucionar los problemas de muchos años, socios que invirtieran, socios que compartieran riesgos; decía para 1993, Arturo Israel investigador del Banco Mundial: “En los años 80, la infraestructura no constituía un obstáculo importante para el crecimiento, particularmente en economías estancadas o en declinación. Pero lo que sí podría considerarse como crisis es que, en su situación actual, la infraestructura inevitablemente habrá de tornarse una barrera difícil de franquear para el crecimiento futuro, cuando otras ya hayan sido eliminadas”. Lo anterior debido a que, “la productividad de la infraestructura es fundamental para determinar la forma en que los países lidiarán con las tendencias mundiales como el ritmo creciente de urbanización, la apertura de las economías, la globalización del comercio y las innovaciones técnicas en materia de

⁶ MONTENEGRO, Armando. El sector público en el Plan de Desarrollo del Presidente Gaviria, en apertura y modernización: las reformas de los noventas. p. 285. Bogotá: Tercer Mundo, 1991.

manufacturas y logística”⁷, se pensó así que debería darse inicio al esquema de Concesiones, como fórmula salvadora para un país con inmensas necesidades y tremendas dificultades fiscales;⁸ sin embargo, para el gobierno nacional era claro que los bajos niveles de tránsito automotor, eran una condición limitante para el desarrollo de proyectos de concesión con únicamente inversión privada, optando entonces por mantener cierto nivel de inversión y compartir los esquemas propuestos con el sector privado, a través de un sistema mixto.

Dicho modelo se afianzó a través del Plan de Desarrollo del presidente Gaviria y su “Revolución Pacífica”⁹, plan de desarrollo que proyectó al país hacia un nuevo modelo de desarrollo, buscando con medidas macroeconómicas resolver el problema de infraestructura del mismo, donde la atomización de obras, la no integración de corredores viales, el deterioro de más del 65% de la red vial con condiciones de operación deficiente y cerca de un 50% requería obras de rehabilitación cuando no de construcción; asociado a esto las limitaciones del sector central desde el punto de vista institucional, el cual no podía cumplir a cabalidad con sus funciones de planeación y control ya que también debería encargarse de la ejecución directa de las obras¹⁰, implicó el fortalecimiento de esquemas descentralizados que obligara a los entes territoriales a vincularse con el desarrollo, a presentar proyectos con énfasis en la integración regional. En este marco, se ordenó la transferencia de parte de los corredores viales a los departamentos, proyecto que terminó abortándose por cuanto la ineficiencia de los entes territoriales y la falta de recursos del sector central, limitó las transferencias de la red a aquellos entes, hoy 15 años después, no se ha transferido la red vial a los departamentos, a pesar que la Ley 188 de 1995 lo dispuso el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo de la administración Samper denominado el Salto Social.

Con el marco legal de la Ley 80 de 1993, que definió el contrato de concesión como un contrato tipo; la Ley 105 de 1993 la cual impartió funciones a las entidades vinculadas al sector transporte, se permitió la otorgar garantías con cargo al presupuesto de la nación y facultó a entes estatales para que por cuenta del sector gobierno adquiriera predios en desarrollo de los programas de concesión. Finalmente la Ley 99 de 1993, que dio origen al Ministerio del Medio Ambiente y definió políticas para su conservación, se estructuró por parte del Instituto Nacional de Vías y con el respaldo del documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social), denominado Contratos de Obra Pública por el Sistema de Concesión, se definió la primera generación de concesiones. Pero los cambios estructurales no se dieron ahí, como consecuencia de las recomendaciones de los

⁷ ISRAEL, Arturo. Gestión de la infraestructura en el decenio de 1990. En: Documento para discusión, No.171S, Banco Mundial.

⁸ CONPES. Departamento Nacional de Planeación contratos de Obras Públicas por el sistema de Concesión, documento DNP-2597-UINF, 1992

⁹ DEPARTAMENTO DE NACIONAL DE PLANEACIÓN y PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y social 1990-1994. Bogotá: DNP, 1991.

¹⁰ MONTENEGRO, Armando; HOMMES, Rudolf y RODA, Pablo. Una apertura hacia el futuro: balance económico 1990-1994. Bogotá: Ministerio de Hacienda, 1994.

documentos CONPES, se consideró conveniente reestructurar nuevamente el sector transporte y fue así como en el año 2003 se hizo un revolcón al sector transporte, el Instituto Nacional de Vías mantendría la red primaria y la terciaria; que otrora construyó el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, se creó el Instituto Nacional de Concesiones-INCO, el cual se encargaría de manera especializada en la estructuración, control y demás actividades propias de las concesiones: férreas, carreteras y portuarias, es decir se especializó la atención de la infraestructura.

2. LA CONCESIÓN DENTRO DEL ENTORNO ECONÓMICO Y POLÍTICO DE COLOMBIA Y EL MUNDO

A continuación se hará un esbozo muy sucinto del marco económico y político del comercio mundial como fuente primaria de todo el actuar de los países industrializados, quienes regularon la economía mundial desde siempre; de otro lado se hará un resumen del entorno económico y político en Colombia. Para el desarrollo de esta sección es importante tener de premisas algunas definiciones que enmarcan y contextualizan las políticas económicas y la política propiamente dicha.

La interdependencia entre la economía y la política puede considerarse como secular; que proviene de la política y se encarga del estudio de la organización del Estado y de las relaciones entre las clases dirigentes y las dirigidas, así como el establecimiento de importantes instituciones sobre las cuales se desarrollarán las actividades económicas. En consecuencia la organización política y económica se vuelven interdependientes; la acción económica se subordina a la estructura política de la sociedad, generalmente determinada por cierto grupo de dominación, mientras que la acción del grupo dominación política se encuentra muchas veces subordinada a la estructura de los centros que deciden el poder económico.¹¹

Ahora bien, no sólo la economía interactúa y está relacionada con la política, si no que la historia es fuente fundamental de la economía por cuanto esta registra los cambios culturales y transformaciones de la civilización, afirma Niveau: “el economista debe apoyarse en la historia, no solamente para descubrir en ella el pasado, sino para comprender mejor el presente y anticipar el futuro¹²; pero es tan amplio el marco conceptual de la economía que su correlación con el derecho es innegable, la acción económica tiene por sujetos a los individuos, a las empresas y al sector gubernamental, luego entonces frente a la preponderante intervención del Estado y a la cada vez mayor presencia de los ciudadanos en el desarrollo, el derecho se hace fundamental para enmarcar jurídicamente el quehacer de los Estados”. Es de recordar que para el Siglo XVIII la economía sobresalió como ciencia, los economistas clásicos defendían la primacía del individualismo y del Estado Liberal; después de la mitad del Siglo XIX y sobre todo después de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial, el Estado comenzó a incrementar su participación en la actividad económica reduciéndose entonces la intervención privada, generando el incremento de legislación que constriñera la inversión privada. Después de la década de los 50, para el Siglo XX, se redujo la participación del Estado, ante la incapacidad fiscal de

¹¹ ROSSETTI, José. Introducción a la economía enfoque latinoamericano. p. 14. Editora Atlas, 1979.

¹² UNIVERSITAIRES DE FRANCE. Histoire des faits économiques contemporains. Presses Universitaires de France, 1967.

ellos mismos de desarrollar toda la infraestructura, intervenir totalmente en la economía, estos aspectos han significado la regulación del Estado mediante legislación de todas las actividades económicas, es decir su relación ha sido innegable.

Con estas definiciones, se abarcará entonces algo de historia sobre cómo ha sido tanto a nivel mundial como nacional la economía y la incidencia de los factores en la política económica a partir del Siglo XIX.

Los inicios del Siglo XIX, fueron marcado por la política del *laissez-faire*, expresión que era la bandera del dejar hacer, del liberalismo, de la no intervención del Estado, este esquema hizo florecer el mercantilismo a ultranza, el enriquecimiento de los dueños de los medios de producción, es decir un capitalismo industrial; este modelo generó que la inversión y el desarrollo de mercado fuera estructurado y definido desde el punto de vista comercial, el qué producir, el cuánto producir y para qué producir que son axiomas básicos de la regulación económica de la oferta y demanda, fueron definidos a partir de la capacidad de intercambio; la industrialización y consolidación del capitalismo tuvo su origen en Inglaterra, la invención de la máquina a vapor, la navegación fluvial y el desarrollo ferroviario proyectaron el desarrollo inglés desde 1790, se anticipó 40 años al despegue industrial de Estados Unidos y cerca de 60 años a Francia¹³, la aparición del ferrocarril que en sólo diez años construyó tres mil kilómetros de líneas de las cuales el 70% estaban ubicados en Inglaterra consolidó el desarrollo industrial de Gran Bretaña y permitió la “venta” de nuevas alternativas de comunicación en todo el mundo, dando inicio a la fiebre ferrocarrilera con la construcción de la línea Stockton-Darlington en 1825¹⁴, ese desarrollo no estaba a prueba de fallas y por ello entre 1873 y 1890 se presentó la “Gran Crisis”, crisis que manifiesta su aparición por el descenso de los beneficios de los empresarios de una parte y de otra por el incremento de la producción con el mismo nivel de costos, lo que implica una crisis por sobreproducción y/o decremento del consumo, crisis que se resolvió con una serie de cambios: el desarrollo de una nueva industria base, reestructuración del capital y del tipo de empresa, la expansión geográfica (colonialismo industrial), y el descubrimiento de nuevas fuentes de energía alternativas. Ante la falla del modelo, el Estado inició su participación mucho más activa, permitiendo las facilidades para la inversión de capitales o bien siendo constructor, se construyeron líneas transcontinentales para facilitar el poblamiento o la explotación de recursos y darle apoyo a la industria naval, que a la vez impulsó la industria siderúrgica, fortaleciendo la industria del transporte tanto marítimo como fluvial y el desarrollo del automóvil.

Esta crisis avizoraba el fin del liberalismo y la aparición del Estado intervencionista, la desaparición de la libre competencia, el creciente peso del movimiento obrero y el avance de la participación política y la organización de los servicios públicos esenciales hizo que el

¹³CANANELLES, *et al.* Historia de las civilizaciones y del arte. p. 262. Editorial Teide, 1989.

¹⁴MAYOR. Op. Cit.

Estado fuera un agente económico de primer orden, el Estado asumió progresivamente todas las obras de infraestructura; esta época fue marcada también por la migración de capitales y personas de Europa a los Estados Unidos y de China e India a plantaciones en todo el mundo¹⁵.

El colonialismo de los países industrializados y el progreso de las potencias coloniales significaron la desgracia para muchos de los pueblos indígenas del mundo. Australia, último continente habitable, fue sede de una colonia penal inglesa desde 1788 y muchos de los aborígenes australianos, aislados de la mayor parte del mundo por miles de años, corrieron la misma suerte de los nativos americanos: la enfermedad generalizada y a menudo fatal, por no tener inmunidad ante las enfermedades de los europeos, en 73 años la población de Tasmania desapareció –todo un pueblo en el lapso de una vida-¹⁶ la búsqueda permanente de nuevos clientes y colonias generó al principio incremento de la demanda, pero antes la crisis, los países fortalecieron sus desarrollos económicos sobre una base de una política comercial nacionalista, y de otro lado a que Europa perdiera la preponderancia en el comercio internacional y vino la aparición de nuevos agentes en el mercado como Estados Unidos y Japón, la I Guerra Mundial, cambió sustancialmente el desarrollo industrial y fomentó una serie de conflictos políticos y económicos en la mayoría de los Estados beligerantes que llevaron a la inflación y a modificación del patrón oro como mecanismo de equiparar el intercambio comercial, llevaron a la gran depresión de 1929, que como indicado del tema la renta de Estados Unidos cayó un 30% entre 1929 y 1933 y el gobierno americano, fue incapaz de controlar tan vertiginosa caída y dado su peso en el entorno mundial, arrastró a todos los países, por disminución de la demanda y sobreoferta que llevó a la quiebra de miles de empresas en ese período.

A partir de 1939, con ocasión de la Segunda Guerra Mundial hizo su aparición un nuevo sistema económico internacional que se contraponía con el nacionalismo económico de los años treinta que escogieron los protagonistas del ordenamiento económico mundial, con un enfoque hacia la cooperación, a lograr mayor impacto sobre el empleo dada la mayor intervención de los gobiernos en el orden económico; los planificadores americanos afirmaban que la década de los 30 había sido un período de nacionalismo económico y políticas de empobrecimiento del vecino, por ello y ante el temor de revivir estas experiencias, los países “nuevos”, consideraban que el comercio y la inversión extranjera limitaban o frenaban su desarrollo económico y por ende la solución estaba dada por el intervencionismo del Estado quien controlaría el desarrollo económico y las importaciones (comercio) eran únicamente las destinadas a la industrialización; otros países consideraban que el comercio de “entre guerras” demostró que el desarrollo no estaba soportado por el comercio de productos primarios – materias primas y productos alimenticios – y por tanto era totalmente conveniente la adopción de la misma medida, -desarrollo hacia adentro-. Los

¹⁵ FOREMAN-PECK, James. Historia económica mundial: relaciones económicas internacionales desde 1850. p. 199. 2 ed.. *sn*, 1995.

¹⁶ HAUGEN, P. Historia del Mundo. p. 153. Bogotá: Norma, 2001.

dos países que manejaban el ordenamiento económico del mundo en la posguerra: Estados Unidos e Inglaterra mediante el Acuerdo de Bretón Woods de 1944, dieron origen a dos instituciones monetarias: el Fondo Monetario Internacional – FMI-, para mantener la estabilidad de los tipos de cambio y para resolver problemas de balanza de pagos y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – BIRF-, para fomentar la inversión a largo plazo, éste cambió posteriormente su nombre a Banco Mundial. A diferencia del FMI, el Banco Mundial contribuyó significativamente a la economía internacional prestando dinero a Europa y más tarde a los países pobres.

El nuevo ordenamiento mundial era liderado por los Estados Unidos, buscando mantener la supremacía en el comercio, mediante el mantenimiento de políticas liberales, situación que llevó a fuertes enfrentamientos con su antagonista Gran Bretaña, logrando a través de muchas negociaciones el acuerdo arancelario Acuerdo General de Aranceles y Comercio, conocido como GATT -por sus iniciales en inglés – *General Agreement on Tariffs and Trade*, acuerdo que permitía de cierta manera proteger las industrias nacionales y que cubría para 1947, 45.000 posiciones arancelarias; para ese entonces la India, sugirió eximir a los países en desarrollo de los principios multilateralistas, exención que dio origen al tercer sistema de relaciones económicas internacionales: El Sistema Controlado por el Estado de los países en vías de desarrollo, el Sistema Liberal Occidental y el Sistema Soviético.¹⁷

Todas estas manifestaciones de regularización del mercado, implicaron que los países industrializados protegieran sus industrias básicas y sectores primarios y los países menos desarrollados protegieran su incipiente industria a través de los aranceles, lo que implicó el rezago tecnológico y la falta de competitividad en los sectores básicos. Todo esto acompañado de regulación estatal de todo orden, se dejó de lado la política del “Dejar Hacer” como premisa de la economía liberal a llegar al Intervencionismo de Estado.

Pero llegados a los años 80, la incapacidad de los gobiernos de liderar su propio crecimiento, la baja competitividad de sus productos y la incapacidad fiscal de mantener ritmos de inversión crecientes en todos los órdenes, implicó una nueva visión del mundo, buscando desarrollar ventajas competitivas y comparativas en todos los órdenes, la consolidación de mercados, la unión de países con intereses comunes, generaron el fomento de asociaciones de países para fortalecerse ante los países más desarrollados y viceversa, el Pacto Andino, el Grupo de los 3, el Grupo de los 8, Comunidad Económica Europea - CEE y un sinnúmero de organizaciones que pretendían mantener barreras proteccionistas obligaron a un nuevo orden: la globalización, la apertura, un mercado único, la vinculación a las economías de los países de capitales privados, el fortalecimiento de las transnacionales. La ampliación de la brecha entre países en desarrollo y aquellos

¹⁷ FOREMAN-PECK, James, Op. cit., p. 332.

industrializados, ha implicado que los países ricos lo sean cada vez más y los pobres aún lo sean en mayor proporción, por cuanto el endeudamiento y el pago del servicio de la deuda y la deuda misma, consume en gran parte los ingresos estatales, limitando por ende la inversión, en este marco se hizo necesario proyectar el desarrollo de la infraestructura con el aporte de capitales privados, dando origen a las denominadas *concesiones*.

Colombia no ha sido extraña a los cambios económicos y políticos en el mundo, desde mediados del Siglo XIV, la lucha de poderes era permanente, el comercio era la fuente de riqueza de Inglaterra, Francia, Italia y todos los demás países del medioevo. Después del descubrimiento de América y la colonización por uno y otro país, el mercado de los países en ese entonces comerciantes, amplió su mercado, es decir su capacidad de intercambio fue mayor, los clientes se aumentaron y por tanto las Indias Occidentales no fueron ajenas a esos movimientos mercantilistas, en esa época, Colombia no producía nada diferente a bienes agrícolas y estos para consumo interno, por tanto los países colonizadores fomentaron sus exportaciones hacia esas nuevas colonias y desarrollaron la explotación de las industrias básicas como el oro, y demás metales preciosos, lo que permitió con base en el patrón oro, que era la base del intercambio, sostener el período de guerras en que se vio envuelta toda Europa. Ese colonialismo combinado con esclavismo presenció su final a principios de 1800 en toda América y en Colombia con la Declaración de la Independencia del 20 de julio de 1810, dando inicio a una serie de luchas por la emancipación que culminó con la Batalla del puente de Boyacá el 7 de agosto de 1819, dejando al país sumido en la pobreza de un lado y de otro en la lucha fratricida por el poder. Culminó en pocos años los sueños de Bolívar de una Gran Colombia.

La lucha contra España implicó que todos los países americanos quedaran endeudados con Gran Bretaña (Para 1830, la deuda era de \$25.300.000.00) y sin una identidad propia¹⁸, de 1819 a 1826 abundaron los proyectos políticos, se revivió la discusión entre federalistas y centralistas, se revivieron algunas ideas monárquicas, parlamentaristas, panamericanistas; es decir, un sinnúmero de posibilidades que enrareció el ambiente político del país. El crecimiento de la burocracia, la atención de la deuda pública, la economía rural; en especial la Hacienda, permaneció sometida al embargo. La producción de oro se paralizó y por ende el país estaba postrado en todos sus órdenes: económico, político y social.¹⁹

El Siglo XIX, marcó el paso de la autonomía provincial al régimen centralista fundamentado en la conformación de departamentos y un proceso migratorio reconfiguró el país, poblándolo de manera acelerada. A pesar de todo se mantuvieron las luchas entre cada una de las fracciones políticas del país, limitando aún más su desarrollo integral. Sólo hasta 1845 con el gobierno de Tomás Cipriano se dio un vuelco a los modelos económicos existentes y se buscó el liberalismo económico, se inició el fomento a la navegación fluvial

¹⁸ MONTENEGRO, Augusto *et al.* Civilización 7. p. 350. Bogotá: Norma, 1992.

¹⁹ MONTENEGRO, Augusto *et al.* Civilización 8. p. 252. Bogotá: Norma, 1991.

y al arreglo de los caminos mediante la asignación de subsidios y se conformaron de manera clara los partidos políticos, desarrollo que se vio afectado por la Guerra Civil de 1851, que obligó al regente de turno a apoyar una nueva Constitución, la de 1853 que promulgaba el liberalismo, enmienda que no dejó satisfecha a gran parte de la población, dando origen a una nueva guerra civil, en 1854, que dio origen a los Estados Soberanos desarrollándose entre 1854 y 1857 más de treinta Constituciones, debilitando el poder centralista. El gobierno federalista que impuso la nueva Constitución, tenía una limitante en el desarrollo de los Estados; por cuanto mantenía el corte centralista, dio origen a una nueva guerra civil, la de 1860, que favoreció a los que estaban con la Unión y que impulsaban el radicalismo federal. Este esquema dio cierta estabilidad al gobierno que era encabezado en ese entonces por Tomás Cipriano de Mosquera en su calidad de dictador; entre 1876 y 1877 se presentó una nueva guerra civil, enmarcada entre profundos debates de orden político entre liberales y conservadores y el fortalecimiento de éste último sobre la base de la división del primero.

El período entre 1863 y 1886, significó el despegue de muchas actividades, la instalación del telégrafo, las primeras líneas férreas, el desarrollo y fomento económico, a partir del apoyo en la creación de bancos, la unificación del peso oro como moneda oficial, el arreglo de la deuda externa y el manejo austero de las rentas públicas. Para 1875 hubo serias diferencias entre liberalismo radical e independiente, que propugnaba una mayor intervención del Estado, dando origen a una nueva guerra civil –1885-, con el triunfo de los independientes apoyados por los conservadores. Los cambios se vieron venir y en 1886 se expidió la nueva Constitución, que volvió al país al régimen centralista pero que a su vez enrareció el ambiente político y los dirigentes liberales organizaron un enfrentamiento contra la hegemonía conservadora. En 1895 se desarrolló la primera de dos guerras civiles que ganó el gobierno y en 1899 se presentó la guerra de los Mil Días que no logró la supremacía de ningún contendiente. Después de muchas reuniones y pactos, resultaron vencedores los conservadores y se logró la paz en la nueva República. En ese marco se dio principio al Siglo XX, con el gobierno dictatorial del General Reyes, que fortaleció los ferrocarriles e impulsó los carretables.²⁰, amén de un sinnúmero de acciones tendientes a “ordenar la casa” y encaminarla a un nuevo futuro de desarrollo y paz.

Un compendio de lo que pasó en el Siglo XIX, diría que el país vivió en guerra y su economía se debatía entre el proteccionismo y el librecambismo. La primera mantenía unos aranceles altos y tasas impositivas que desestimularán las importaciones y protegieran la incipiente industria nacional y donde el Estado promovía la estabilización del mercado manteniendo niveles de demanda que incitara la inversión. El librecambismo por el contrario promovía que la economía se moviera al libre juego de la iniciativa privada y la economía del país debería centrarse en su fortaleza: el sector agrícola y el minero exportador. Ambas teorías tuvieron adeptos y el gobierno ante la necesidad permanente de

²⁰ Ibid.

recursos y para mantener los ritmos de las guerras durante el siglo XIX, hizo que su economía fuera de corto plazo y más pragmática que ideológica. La Revolución Industrial iniciada por la Gran Bretaña y seguida por los países industrializados centró su fundamentación entre las desigualdades de los países subdesarrollados en las exportaciones de productos básicos y los industrializados en manufactura.

Concluido el Siglo XIX, el país estaba sumido en la pobreza total, la anarquía fiscal hacía de Colombia un país poco viable. En ese estado de postración y ante tal panorama se hizo urgente la contratación del prestigioso economista Kemmerer, quien vino al país, y estudiando la situación actual, consideró fundamental para el desarrollo, organizarlo económicamente. Promovió la creación de un banco central, dando origen al Banco de la República (Ley 30 de 1923) pero no quedó sólo ahí su intervención. Dada la peculiaridad de la economía: sólo exportaciones básicas e importaciones de bienes terminados; el margen de intermediación estaba enriqueciendo a algunos pocos, lo que implicó la regularización de los excedentes financieros, dando origen a la organización de la banca (Ley 45 de 1923). Formalizó mediante la Ley 34 del mismo año, la fuerza restrictiva del presupuesto, definió los ministerios, organizó la Contabilidad y la Contraloría del país, es decir formó el orden del país. Colombia por su parte mantenía su vocación exportadora de bienes primarios: la Quina y el Tabaco fueron los bienes que lideraron el mercado exportador del país. La balanza de pagos y comercial de la Nación, mostraban signos positivos.

Colombia, estaba dentro del contexto de las políticas internacionales, pero vino la crisis de 1929 y todas las economías del mundo, vieron frustradas sus esperanzas de recuperación y nuestro país no fue ajeno a esas circunstancias. Su incipiente economía, se vino a pique nuevamente²¹, los países desarrollados insistían en mantener sus políticas de libre mercado, mientras que nuestra economía continuaba tratando de defenderse de las importaciones indiscriminadas con algunos aranceles y desarrollando la política de sustitución de importaciones, para el fomento de la industrialización. Después comenzó la Segunda Guerra Mundial, que para algunos países fue su ruina y para nosotros significó una recuperación, por cuanto se incrementó la exportación de alimentos para los aliados. La economía de guerra mostraba sus frutos, finalizada la conflagración, la economía mundial se vio empobrecida y la Gran Bretaña, que otrora fuera el país líder en la economía, se vio desplazada por los Estados Unidos, quienes no participaron en toda la confrontación bélica de manera directa, mas si con la venta de pertrechos y comida para la guerra, lo que significó el crecimiento de su economía de manera abrumadora frente a los otros países. Pero, esta guerra también afectó a los países más pobres y en vía de desarrollo, aumentaron las diferencias de crecimiento con los países ricos. En este contexto, culminada la guerra, los pobres eran más pobres y los ricos aún más ricos. Latinoamérica que si bien no participó en la guerra, fue afectada por la economía de guerra y sus exportaciones fueron

²¹ MC GREVY, Paul. Historia económica de Colombia 1845-1930. Bogotá: Tercer Mundo, 1975.

reducidas al mínimo y sólo se exportaba comida, frente a ello, todo el mundo resultó perjudicado por la Segunda Guerra Mundial en mayor o menor proporción.

Esta discusión se planteó en el seno de las Naciones Unidas, mediante la definición de algunas premisas como:

1. El atraso económico y los bajísimos niveles de vida de la región, son tan graves como los problemas que enfrentaban los países devastados por la guerra.
2. Igual derecho tenían los países latinoamericanos para la utilización de los recursos de las Naciones Unidas, que los países del conflicto.
3. La CEPAL sería un organismo permanente a diferencia de otras comisiones de las Naciones Unidas.
4. La guerra afectó a todo el mundo.
5. El aporte a la guerra por parte de los países latinoamericanos representado en comida, fue clave para la ganancia de la misma.
6. La CEPAL adelantaría los modelos de desarrollo económico, con base en las perspectivas de la economía mundial²² por el canciller chileno, promoviendo la creación de un organismo multilateral especializado que desarrollara modelos económicos que permitieran la recuperación y crecimiento de las economías de la región.

Con base en lo anterior se dio origen a la CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe en 1948; este organismo promocionó la instalación de un modelo de sustitución de importaciones, el crecimiento hacia adentro y la diversificación exportadora. Esto significaba la protección a la industria nacional, a través de incremento de aranceles y fomento a la creación de industria, estos aspectos van de la mano, es decir, es posible hacer industria si la demanda interna es suficiente para consumir lo producido y si el precio que resulta es igual o inferior al precio de la importación. Además de que es apenas obvio producir aquellos bienes intermedios que no requieran una tecnología de punta, puesto que esta es demasiado costosa; es decir bienes de tecnología liviana, pero en el contexto latinoamericano las condiciones de mercado no permitían el desarrollo tan fácil de este modelo, por cuanto la demanda interna era incipiente para sostener la oferta de estos bienes. Se hacía entonces necesario la conformación de un mercado mayor, había que ampliar el mercado doméstico, aparecen en el contexto latinoamericano, una serie de agencias u

²² CAYUELA, José. CEPAL - Comisión Económica para América y el Caribe 40 años 1948-1988. Santiago de Chile: CEPAL, 1988.

organismos que desarrollan o fomentan la integración entre los países con intereses comunes: la Alianza para el Progreso, la creación del Mercado Común Centroamericano, (MCCA-1958), la conformación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC-1960), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI-) y el Pacto Andino, cumpliendo todas ellas con la premisa en la que fueron creadas: Integracionismo y Proteccionismo. Este modelo Cepalino primó en las economías de todos los países en vía de desarrollo por cuarenta años, pero el contexto mundial y la tecnología dieron al traste con el modelo, debido a la necesidad de ampliar los mercados, los deseos proteccionistas de los países por defender aún más sus industrias básicas, los costos internos de transporte, la productividad de todas las industrias y la necesidad de buscar nuevos mercados.

Colombia que era monoexportadora de café, inició un proceso de diversificación en las exportaciones. Se creía a nivel interno que las economías domésticas con la aplicación del modelo eran fuertes. Además con los organismos y pactos realizados, había una clara protección a la oferta de bienes y servicios y la industria tenía un buen nivel de desarrollo que le permitía competir dentro del grupo en que se circunscribía su economía, pero esta era la miopía en que se estaba inmerso por el direccionamiento que daba la CEPAL. Las bondades del modelo ayudaron a que Colombia iniciara un proceso visionario en el desarrollo y planeamiento de su economía, después de salir de la dictadura militar. En los años 50 se inició un pacto de los partidos políticos en la sucesión del poder y en el establecimiento de los planes de desarrollo que orientaran el quehacer económico del país, logrando así una proyección y definición de las políticas en materia de infraestructura y de todo orden. Dada la importancia del tema, en este trabajo, se tocarán, en la parte conceptual y de infraestructura los planes de desarrollo de los gobiernos a partir de los años 60.

En la década de los 60, y hasta los 80, el modelo Cepalino fue orientador de la economía colombiana. El Frente Nacional, que fue el convenio de alternatividad política, permitió un acuerdo fundamental entre los dos partidos líderes del país para sucederse cada cuatro años en el poder, lo que permitió proyectos conjuntos de desarrollo económico; pero con un enfoque totalmente cerrado, proteccionista, intervencionista y dependiente. Fue así como el Estado entre 1970 y 1980 creó la mayor cantidad de empresas en todos los órdenes y en muchos de ellos con características de monopolio. A través de entidades financieras del mismo gobierno prestaba a industriales buscando la creación de nuevas empresas, garantizando protección del mercado a través de aranceles altos. A partir de los años 70 la presentación de planes de desarrollo, orientó la economía y la política económica en todos los órdenes.

Los planes de desarrollo, recogen en lo fundamental la orientación que el gobierno de turno, Planeación Nacional y el CONPES, consideran los factores de éxito para lograr el crecimiento en todos los frentes fundamentales. En este marco se hará mención resumida de los principales factores o estrategias de cada plan y se mencionará el entorno, especialmente en lo referente a infraestructura y transporte. La adopción de las políticas del

gobierno, son refrendadas por un ente denominado el CONPES - Consejo Nacional de Política Económica y Social, mediante Decreto 2996 de 1968, se determinaron sus funciones, entre las cuales vale la pena citar: recomendar la adopción de la política económica y social, estudiar los planes de desarrollo y recomendar su aprobación, estudiar y definir los planes de inversión del gobierno, orientar el quehacer de los diversos organismos del gobierno, que coadyuven en el cumplimiento del plan.

2.1 PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL, 1970-1973

La política del plan, estuvo encaminada a mejorar el nivel de vida y el bienestar de la población; es decir el frente social será bandera del gobierno. En este marco éste centrará sus esfuerzos en el fomento del empleo y en el crecimiento de la producción, para que permita absorber e involucrar más gente a la productividad: incremento del turismo, control al gasto público e incremento del ahorro, fomento a las exportaciones con medidas para facilitar el transporte.

Para ese período, menciona el Programa que la planeación del sector transporte, está en manos del Ministerio del ramo, quien a su vez es ejecutor conjuntamente con el Fondo Vial Nacional y el Fondo Nacional de Caminos Vecinales. El inventario vial indica que para la época hay 44.200 kilómetros de vías, de los cuales 5.300 se encuentran pavimentados y que hay 270.000 automotores en el país. Como meta del período se deben pavimentar 1.618 kilómetros, mantener 5.500 y construir 2.600 kilómetros de vías. El Fondo Nacional de Caminos Vecinales construirá 3.000 kilómetros de vías con financiación del BID. Se plantea el incremento de los peajes para obtención de recursos, así como mantener los impuestos de valorización, gasolina y ACPM. Se evaluará y priorizará la inversión en redes terciarias y secundarias y se fomentará por parte de Caminos Vecinales la inversión tripartita en infraestructura²³.

2.2 PLAN DE DESARROLLO SOCIAL, ECONÓMICO Y REGIONAL 1975-1978

El plan centra sus esfuerzos en dar empleo, que para la época era un síntoma grave de la descomposición de la estructura económica del país, el cual no estaba absorbiendo la nueva fuerza de trabajo y por ello era clave el fomento de actividades que requirieran ser intensivas en mano de obra: el agrario, el industrial, el fomento a las exportaciones y el desarrollo regional y urbano.

²³ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973, En: Documento DNP-676-J. Bogotá: DNP, 1970.

El plan considera clave el mejoramiento de la infraestructura en todos sus órdenes: para el sector de obras públicas determinó la inversión de \$3.051 millones, para terminación y rehabilitación del sistema troncal de carreteras, mantenimiento y reconstrucción de las vías existentes, plan de vías secundarias para poblaciones fronterizas, incremento de la inversión en zonas de alto potencial agrícola y minifundio, a través del Fondo Nacional de Caminos Vecinales (\$340 millones en 1976), sin embargo no se evidencia en el plan un fortalecimiento de la inversión en infraestructura ante las dificultades de orden fiscal del gobierno.²⁴

2.3 PLAN DE INTEGRACIÓN NACIONAL - PIN.1979-1982

El plan desarrolla un aspecto fundamental que lo define su mismo nombre, el fortalecimiento del país está en que el mismo se encuentre integrado. Esa integración la hacen las estructuras: carreteras, vías férreas, fluviales y demás, elementos que hacen que el país pueda desarrollar su actividad exportadora y a su vez la apertura de la economía al sector externo, pero la integración también está de la mano de la descentralización y ésta a su vez torna más exigente las comunicaciones en toda su connotación en el país, y por ende un mejoramiento de las condiciones sociales de la población. Las obras públicas son intensivas en capital y requieren esfuerzos mayores, vía impuestos, valorización y peajes. El plan menciona que para 1982, se habrán construido 550 kilómetros de vías nuevas, reconstruido 1.350, recuperado 1.150 kilómetros de vías pavimentadas y pavimentado 571 de carreteras nacionales y regionales. Se espera construir 2.000 kilómetros de estas vías como estrategia para la producción y comercialización agropecuaria. Se desarrollarán los estudios de reconstrucción de 25 nuevas carreteras que equivalen a 6.000 kilómetros o el 25% de la red actual. En cuanto a los estudios para los caminos vecinales proyectados, la inversión en vías se estimó en \$65.700 millones, recursos que tendrán su origen en impuestos a la gasolina, peajes, valorización y crédito externo. Para la época menciona el plan que la red de carreteras era de cerca de 72.000 kilómetros y el parque automotor de 673.000 vehículos²⁵

2.4 CAMBIO CON EQUIDAD 1983-1986

El plan del presidente Betancur, además del esfuerzo social que se planteaba, estableció un plan de prioridades y en materia de infraestructura propuso la recuperación de 1.500 kilómetros de vías que tuvieran que ver con los centros de producción más importantes. Mantuvo como política el fomento al comercio exterior y ratificó que la fuente principal del

²⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978, 3 ed., Bogotá: DNP, 1975.

²⁵ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan de Integración Nacional, 1979-1982. Tomos I – II. Bogotá: DNP.

mantenimiento de carreteras debía hacerse con recursos de peajes. Es importante mencionar que en este plan, el gobierno ya era conciente que la excesiva presencia del Estado en el mantenimiento, y construcción de la infraestructura férrea, era casi imposible con recursos propios y debía pensarse en alternativas de financiación, por ejemplo: *la concesión*. Plantea como estrategia priorizar en este esquema las siguientes vías: Bogotá – Villavicencio, El corredor Bogotá – Buenaventura, Medellín – Valle del Quindé y eventualmente concibió Villeta – Puerto Salgar.²⁶

2.5 HACIA UNA COLOMBIA NUEVA PLAN DE ECONOMÍA SOCIAL 1986-1990

El presidente Virgilio Barco, no fue ajeno a las circunstancias que envolvían la economía doméstica. La globalización de las economías y la apertura, implicaban un cambio de concepto en la manera de administrar el Estado, planteando entonces la necesidad de hacer una apertura gradual para la economía, sobre la base de que los productos propios podrían competir en el mercado. La industria nacional ya estaba madura y podría competir sin mayores problemas. Para ese entonces la red nacional estaba estimada en 11.000 kilómetros, de los cuales 9.617 estaban pavimentados, planeando como estrategia en materia de infraestructura rehabilitar 500 kilómetros por año, construir 600 y efectuar mantenimiento periódico a 800 kilómetros. El plan programa que se estudiará la participación de la inversión para mantenimiento.²⁷

2.6 LA REVOLUCIÓN PACÍFICA: PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL 1990-1994

El presidente Gaviria, debido a su formación profesional, era más conciente de las circunstancias reales de la economía mundial, que implicaban en el corto plazo el planteamiento de estrategias y la toma de decisiones que mantuvieran al país con vigencia económica. El país necesitaba cambios estructurales que permitieran la adopción de medidas urgentes en todas las áreas, fue así como se convocó a la Constituyente que modificó y promulgó una nueva Carta Política en 1991. Se evaluó la eficiencia del sistema de contratación pública, que para la época regía el Decreto 222 de 1983. Se revisó el esquema que tenía el Ministerio de Obras Públicas y los distritos de Obras para mantenimiento de la red vial; es decir se hizo un diagnóstico descarnado de la situación del país, frente a la inminencia de la apertura, la globalización, los altos costos de la administración del Estado, había que hacer cambios. Se dio paso a la apertura Económica, la cual requería la adecuación de infraestructura y las necesidades de Capital Privado, se

²⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Cambio con equidad: Plan de Desarrollo 1983-1986. Bogotá:DNP, 1983.

²⁷ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Hacia una Colombia nueva, Plan de Economía Social 1986-1990. Bogotá: DNP, 1987.

hizo indispensable por cuanto el faltante para 1995, estaba proyectado en \$104.045 millones. En ese marco el fortalecimiento regional era una condición sin discusión, la construcción de puentes y el fortalecimiento del comercio exterior serían banderas del gobierno, la descentralización y la funcionalidad del Estado deberían ser revisadas para adecuarla a las nuevas condiciones del mercado²⁸. Las consideraciones sobre la apertura, fueron evaluadas y avaladas a través del documento CONPES DNP-2549-SJ, denominado Decisiones sobre el Programa de Apertura.

2.7 EL SALTO SOCIAL - PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998

Durante la presidencia de Samper, la apertura económica; si bien era una necesidad imperiosa para evitar el rezago del país en todos los órdenes, afectó la economía y obviamente tomó al país no preparado para responder con eficiencia y eficacia el nuevo reto. El Plan de Desarrollo confirmó la necesidad de *incrementar la inversión privada*; si esta no se lograba, el país no estaba en capacidad fiscal de atender la apertura y el mercado y el comercio exterior se vendrían a pique. Los costos de fletes internos eran altos comparados con los fletes externos, era indispensable fomentar *las concesiones*. En esa decisión era clave aumentar los recursos de inversión pública y privada, incrementar la eficiencia operativa del sistema, mejorar la administración de las entidades, diseñar reglas claras para la participación privada y consolidar un *marco regulatorio* que protegiera a los usuarios. Se evaluó la conveniencia de desarrollar el esquema de concesiones mixtas, por cuanto el tráfico vehicular, que sería el medio de pago o retorno del capital privado con relación al plazo de la concesión estaba atado al peaje, lo que significaría que éste costaría en exceso si no hubiese aporte estatal. Concomitante con aportes de concesiones a capitales privados, esperando rehabilitar 4.400 kilómetros, correspondientes al 35% de la red a cargo de la nación, se propone la ampliación de 880 kilómetros de nuevas vías a través de las segundas calzadas. Este esfuerzo del crecimiento de la infraestructura requería el fortalecimiento y mayor cubrimiento del sistema de peajes, incrementar el recaudo mediante una eficiente gestión de cobro de contribución de la valorización. Se esperaba una inversión de 4.4 billones de pesos, de los cuales 1.8 billones serían aportados por el sector privado.²⁹

En este período de gobierno se plasmó en el documento CONPES – 2775-MHCP-DNP:UINF-UPRU de 26 de abril de 1995, la Participación Privada en Infraestructura Física, que resume la orientación del Plan de Desarrollo a: obtención de recursos del sector privado, incremento de la eficiencia en la construcción y operación, liberar recursos para

²⁸ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. La Revolución pacífica, Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994. Bogotá:DNP, 1991.

²⁹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. El cambio social un compromiso con Colombia: Plan Nacional de Desarrollo y Ley de Inversiones 1994-1998. Bogotá: DNP, 1999.

inversión social, reducir riesgos asumidos por el Estado y obtención de beneficios de la competencia. En este período se produjeron otros documentos CONPES, el 2852-MHCP-MINMINAS-MINTRANSPORTE-MINCOMUNICACIONES-MINDESARROLLO-DNP:UINF de 26 de junio de 1996, denominado La Participación Privada en Infraestructura – Seguimiento, el cual evalúa los alcances obtenidos hasta esa fecha y reprograma las inversiones en infraestructura ante la dificultad de conseguir inversionistas. En este periodo de gobierno, se identificaron los puntos críticos de las concesiones:

Cuadro 1. Principales aspectos críticos de la inversión privada en infraestructura

Aspectos Críticos ya Identificados	Nuevos Aspectos Críticos
Garantías	Estructuración de proyectos
Adquisición de predios	Pago por Tarifas
Financiación	

Fuente: La Revolución Pacífica, Plan de Desarrollo Económica y Social 1990-1994, Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, 1991.

Se detectó un problema con las garantías, las contingencias y el flujo de caja, que podrían incidir negativamente en la inversión, en el proyecto y a terceros. En este marco y previendo la paralización, se propuso la creación de un Fondo de Garantías para el pago de los pasivos contingentes generados por las garantías ofrecidas en los contratos.

2.8 CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ - PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1998-2002

Para ese entonces durante la presidencia de Andrés Pastrana, todas las instancias del gobierno, eran concientes de que la inversión en infraestructura sólo podría hacerse mediante la inversión privada; evaluada la inversión en infraestructura. En el período 1991-1994, la inversión en este rubro ascendió a 4.6% del PIB, de los cuales el 1.3% del PIB correspondió a la inversión privada y en el período 1995-1998, la inversión fue del 7% del PIB, de los cuales el 3.3%, correspondían a inversión privada. Es decir *el programa de concesiones no tenía reversa*, sin embargo deberían revisarse los esquemas que estaban dando origen a hacer deficitarias las concesiones y en especial en optimizar la distribución de riesgos, en mejorar el recaudo del impuesto de valorización, mejorar la eficiencia en la adquisición de predios y hacer más eficaz el cobro de los peajes.³⁰ Para este período de gobierno, la presidencia optó como estrategia de fortalecimiento de la economía en la obtención de la paz con los grupos alzados en armas, y que como mecanismo de presión

³⁰ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002: cambio para construir la paz. Bogotá: DNP, 1999.

afectaron el tránsito vehicular mediante retenes ilegales y secuestros selectivos, lo que implicó una reducción drástica del TPD o Tránsito Promedio Diario de vehículos en todas las carreteras del país, lo que a su vez dio al traste con la generación de recursos para el pago de la inversión del capital privado, generando mayores costos para la Nación y la demanda de las concesiones, que tenían garantizado un tránsito dentro del contrato de concesión, generando los denominados pasivos contingentes. En desarrollo de las experiencias sobre pasivos contingentes, el Congreso de la República con Ley 448 de 1998, aprobó la creación de un Fondo de Contingencias, para ser fondeado con recursos de las entidades que dieran concesiones, ley que fue reglamentada mediante el Decreto 423 de 14 de marzo de 2001 y que estableció los procedimientos para el manejo de las contingencias.

En el documento CONPES 3045 de 1998, una vez evaluadas las dos primeras generaciones, se plantea la necesidad de desarrollar la Tercera Generación de Concesiones, definiendo criterios a tener en cuenta en los contratos y estructuración de los proyectos. Para el período 1995-2002, el documento busca contextualizar el sistema de concesiones dentro de los planes del Gobierno Nacional de impulsar la competitividad internacional del país mediante la consecución de una infraestructura vial estratégica, capaz de atender las necesidades presentes y futuras de los sectores productivos colombianos frente al proceso de internacionalización de la economía.

Mediante el CONPES-3107 DNP:DIE-GEINF, Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura, se definen criterios sobre los riesgos y la manera de mitigarlos, en especial haciendo énfasis en estudios de preinversión, de tal manera que se minimicen los costos, y se escoja el mejor proyecto* y de otro lado se ordene la implementación del Fondo de Contingencias. Se produjo también el documento 3117-DNP-DEGR, denominado Evaluación de la Gestión de Gobierno en el año 2000, en el que se menciona como factor determinante el retraso de la apertura de la Tercera Generación de Concesiones y la demora en la Reglamentación de la Ley de Contingencias (Ley 448 de 21 de julio de 1998).

2.9 HACIA UN ESTADO COMUNITARIO - PLAN DE DESARROLLO 2002-2006

El plan de desarrollo del presidente Uribe³¹ parte de la premisa de fortalecimiento institucional a partir de la seguridad ciudadana, considera el documento que si se recupera la confianza en las instituciones y la seguridad que garantice la democracia, éste será el principio de mejores condiciones para todos. Se incrementará el tránsito automotor que vio

* En este contexto es conveniente analizar el ítem 3.2.3 que hace referencia a la Tercera Generación de Concesiones.

³¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Hacia un Estado comunitario: Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 y Ley 812 de 2003. Bogotá : DNP.

reducida su circulación en carreteras nacionales en el gobierno pasado y que generó desequilibrios en la operación de las concesiones. Considera el Plan de Desarrollo, que frente a la necesidad de comercializar, se debe mejorar la infraestructura de transporte, no sólo a nivel de troncales y transversales, sino en todos los medios de transporte: fluvial, férreo, aéreo y... claro el carretero, de modo que la infraestructura del país responda a la apertura, a la globalización, a los nuevos mercados, para que se compita en condiciones ventajosas. Los planes de inversión del Estado en materia de infraestructura, se conciben con base en el *desarrollo de concesiones*, ante la incapacidad fiscal del gobierno en desarrollar con recursos propios obras de gran envergadura.

Plantea que pondrá en marcha estrategias como el fortalecimiento y reorganización institucional de las entidades del sector, para aumentar la capacidad de seguimiento, control y vigilancia de los proyectos, especialmente para el caso de las concesiones. Se hará énfasis en el fortalecimiento de esquemas de participación privada, facilitando su financiamiento mediante el mercado de capitales y se impulsarán programas de seguridad en la infraestructura de transporte. Igualmente, se promoverá la interconexión modal para integrar la red de carreteras en el ámbito regional, nacional e internacional. El Gobierno invertirá prioritariamente en el mantenimiento, mejoramiento, rehabilitación, pavimentación y construcción de vías para garantizar la integración de las regiones y afianzar el desarrollo sostenible del país.

El programa de gobierno planea en su tiempo la apertura de las siguientes concesiones: Bogotá-Girardot, Bogotá-Honda-La Dorada, Concesión del Sur (Nariño y Sur del Cauca), Pereira-Cartago-Honda, Concesión de Santander, Briceño-Tunja-Sogamoso, Extensión Valle de Aburrá-Oriente, Girardot-Ibagué, y Concesiones menores en asocio regional.

El plan define que los recursos del Instituto Nacional de Vías, recaudados por peajes de vías no concesionadas, se invertirán en la rehabilitación, conservación y mantenimiento de la vía objeto del peaje y, cuando esta cumpla con todos los estándares técnicos requeridos, podrán destinarse recursos para rehabilitación, conservación y mantenimiento de vías en el respectivo Departamento.

En este gobierno, se han desarrollado documentos CONPES, que orientan el quehacer y la proyección del tema infraestructura; como el 3261 de 15 de diciembre de 2003; que establece el programa de infraestructura vial de integración y desarrollo regional; si bien no tiene al parecer una relación directa con el tema de concesiones, es claro que la integración de todas las redes, permitirá una adecuada conexión de distribución, comercialización y ayudará a integrar a la red nacional todo el esquema vascular de vías. El CONPES 3331, de diciembre de 2004, reprogramó las necesidades y la inversión en infraestructura, debido a las dificultades fiscales de la nación, que se habían definido en el CONPES.3272 de 2004.

De esta manera sucinta, se muestra en materia de infraestructura las tendencias y políticas que han tenido los últimos gobiernos; hoy por hoy, sigue siendo vigente el tema de *concesiones* y especialmente en países; que como Colombia, su capacidad de endeudamiento y sus ingresos fiscales se encuentran en el máximo de capacidad. En este contexto, el esquema de *privatización de los servicios* que otrora prestara el mismo Estado es una realidad única, que viabiliza el país y mantiene unos ritmos y niveles de inversión, que permitirán equiparar los costos de fletes internos con los externos, mejorando la competitividad de los productos.

Como se evidenció en líneas anteriores, los gobiernos de los últimos cincuenta años de historia, han venido preparando al país de un modo gradual a la reconversión industrial, a la apertura y a la competencia en un mercado totalmente abierto, librecambista y agresivo. Los retos para los gobernantes no pueden ser inferiores a las metas del apalancamiento de la inversión social requerida por el país, debe ir de la mano de buenos socios, socios estratégicos que crean en el país y que estén dispuestos a invertir en una relación ganadora.

3. CONCESIÓN COMO PARTE DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Desde la crisis del 1929 y durante las cuatro décadas posteriores a ella, el paradigma de la economía era la ocupación plena, la redistribución del ingreso y de la riqueza siempre desde la perspectiva de la propensión a consumir; de tal forma que las políticas fiscal y económica giraron alrededor del estímulo de la demanda, más que de la oferta. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo se evidenció un aumento muy considerable de la gestión pública, con correlativo incremento del gasto público, y como consecuencia de ello, un crecimiento de grandes proporciones en los tributos y en general en los ingresos y recursos estatales. No obstante toda la intervención estatal, o del llamado proteccionismo de Keynes, pasó a ser sometido a una crítica por una nueva corriente: el Neoliberalismo.

Esta nueva corriente manifestó cómo el Estado no era ya la alternativa mesiánica ante las imperfecciones del mercado, capaz de lograr la ocupación plena y la redistribución a través de los instrumentos de la macroeconomía y de las políticas monetaria y fiscal. No se había cumplido la pretendida gestión generosa del Estado en beneficio de los pobres y carentes de recursos, sino por el contrario, se permitió la conformación de burocracias inamovibles en las cuales las fortunas personales de muchos funcionarios crecieron en proporciones inimaginables. Así, economistas, filósofos y pensadores políticos; que desde hacía tiempo atrás venían nutriendo este análisis,³² evidenciaron el resurgimiento del mercado como preocupación de políticos y economistas por las libertades económicas y políticas como condición indispensable para la recuperación del individuo. Tal fue el aporte de la Escuela de la Elección Pública, que tiene como máximo representante al premio Nobel James Buchanan, proponiendo nuevos contratos sociales para modificar los aspectos fundamentales de las constituciones lesivas de la libertad.

Las nuevas ideas económicas giraron alrededor de una revisión integral de los postulados económicos tradicionales, en un contexto de recuperación del individuo frente al gigantismo estatal. Al proteccionismo se le respondió con la globalización económica y la apertura; al papel mesiánico del Estado con su reducción y la confianza del mercado; al reglamentarismo del control de precios, salarios, tasa de interés y tasas de cambios, con el libre juego de las fuerzas del mercado; al impuesto de la renta, con los impuestos al gasto y al capital; y al paradigma de la “Propensión al consumo”, con el “ofertismo”.

La crítica del neoliberalismo va en contra del Estado proteccionista, benefactor o providencia, protagonista activo en la economía e interventor en procura del reformismo y

³² Friedrich A. Von Hayek -Nobel de economía 1974-, Robert Nozick, Jonh Rawls, y Milton Friedman –Nobel de Economía en 1976.

la redistribución del ingreso y de la riqueza. Estado que se caracteriza por un coloso ascendente que se materializa en una enorme e inamovible burocracia, con un alto gasto público que depende de ingresos cada vez mayores.

Para el neoliberalismo el mercado debe ser el centro sobre el cual debe girar la economía como un todo. Es en el mercado donde las fuerzas de la demanda y la oferta concurren para definir el curso de la producción y venta de bienes y servicios y, por tanto, el camino que ha de seguir la economía hacia el desarrollo. También insiste en la recuperación de la libertad, el individualismo y la responsabilidad, fuertemente golpeada por la economía planificada y por el sistema de economía mixta. Propugna que la libertad es viable si los agentes económicos pueden obrar sin sujeción a restricciones, obstáculos y reglas que impidan el libre juego de la oferta y la demanda en el mercado.

El individualismo sugiere la recuperación del papel de cada persona, en particular, de manera tal que se recobre su protagonismo en el contexto de la economía, en forma contraria al orden precedente de prepotencia y preponderancia del Estado leviatán. La responsabilidad se traduce en el reconocimiento por parte de la colectividad y de los individuos, del hecho de que cada uno es dueño de sus propias acciones y, por consiguiente, ha de estar sometido a las consecuencias de todo lo que haga o deje de hacer. También es, a éste al que le compete la protección de los ciudadanos en su vida, honra y bienes, la administración de justicia y la protección de las fronteras nacionales. Sin embargo, para algunos el Estado es necesario para proveer la infraestructura social.

Y es tal vez en esa redefinición de las políticas sociales donde se evidencia mejor la transformación de las relaciones Estado- Sociedad, ya que la sociedad percibe que el sistema político deja de resolver sus demandas y necesidades, al tiempo que éste, es decir, el Estado, mira a la sociedad y a los ciudadanos que la componen con otros ojos.

Colombia no escapa a estas tendencias. En un país donde más de la mitad de la población es pobre, y existe una crisis de partidos políticos, un modelo económico que no da frutos, las políticas sociales se han ido focalizando según los criterios reinantes, despojando del carácter social a algunas acciones gubernamentales que son importantes. Indudablemente la política social al ser una acción estatal resultó afectada por la implementación del modelo neoliberal colombiano. Autores como Darío Restrepo resaltan cómo en el caso latinoamericano la ejecución de las políticas neoliberales trajo consigo la apertura a la liberalización de la economía y la implantación de unas reformas estructurales que pretendían atender los problemas de tejido productivo y de orden macroeconómico, teniendo en cuenta que el mejoramiento institucional era un factor clave para la ejecución de políticas. Sin embargo, se ha evidenciado cómo éstas políticas desplazan lo social a un lugar reducido, dificultando la superación del subdesarrollo y la pobreza. Afirma como las nuevas políticas sociales; es decir las políticas sociales del modelo neoliberal, prestan más

atención al cómo más que a la cantidad de recursos o a los objetivos generales de la política. Lo importante ahora es la dotación de instrumentos organizacionales para el logro de los propósitos establecidos. No obstante, la equidad que se propugna está relacionada al establecimiento de condiciones de acceso a un mercado segmentado de bienes y servicios. La idea imperante es que el mercado es el que mejor realiza la asignación de recursos, por ello se hace indispensable el desmonte del Estado de bienestar y la privatización de la producción de bienes y oferta de servicios. La idea es crear procesos que lleven a que los pobres generen recursos que les permitan entrar a competir en el mercado. Así las políticas sociales ahora, según esas nuevas orientaciones se simplifican. Darío Restrepo afirma que “lo social ahora se diluye, se focaliza, se localiza, se personaliza, se reduce a programas, a poblaciones objetivo, a la individualización de las necesidades.” Lo social dentro del actual discurso del Estado, se reduce a la satisfacción de necesidades básicas³³. Sin embargo, la importancia de resaltar los cambios en las políticas sociales está en que estas orientaciones afectan el gasto social.

Es por ello que las políticas sociales contemporáneas se caracterizan por la descentralización de la prestación de los servicios sociales, la focalización y localización de la política social, la privatización de las obligaciones y responsabilidades sociales del Estado, la congestión.* Esto a su vez lleva a focalizar el gasto público social, aquel que se entiende como la llamada “infraestructura social”, es decir, educación, salud, seguridad social, vivienda social o pública.

El gasto público social por lo anterior se diferencia del gasto que tiene un destino universal como son los servicios de justicia, los controles administrativos, las relaciones exteriores, etc. También otros lo diferencian de los gastos en infraestructura física de transportes, comunicaciones, servicios públicos, entre otros.

Sin embargo, dado el modelo que se viene implementando algunas de estas políticas son despojadas casi totalmente de su contenido social, siendo algunas de ellas de vital importancia para desarrollar otras obras sociales. Se ha erosionado en parte la gobernabilidad y la democracia en Colombia, la cual debe ser entendida como la capacidad que tiene el sistema para ejecutar políticas públicas encaminadas a la realización de un proyecto que permita la satisfacción de las necesidades fundamentales de la mayoría de la población y asegure la estabilidad de un orden político democrático con una acción eficiente,³⁴ pero esta se encuentra seriamente cuestionada en el país.

³³ Ibid., p. 175.

* Para profundizar ver RESTREPO, Darío. Las políticas sociales de la nueva era. Citado por: RESTREPO, NOVOA y GONZÁLEZ. Globalización, estado y nación.

³⁴ SUAREZ, Hernando. Temas Políticos Contemporáneos. Bogotá: ESAP, 1998.

De esta forma se da lugar a los programas de estabilización y de reforma estructural como medidas que hacen frente a los problemas de la oferta y la demanda agregada de la economía. Sin embargo, hay que diferenciar estos dos conceptos. Los programas de estabilización son los encaminados a resolver los problemas de la demanda agregada en un plazo corto (menores o iguales a un año) con el fin de volver a la economía por el camino del crecimiento económico. Las reformas estructurales son las medidas que se toman para resolver problemas de la oferta agregada de la economía en el mediano y largo plazo, apuntando a una mayor eficiencia y a una mayor productividad. La oferta agregada está relacionada con la infraestructura productiva es decir, bienes de producción, bienes de capital y tecnología.

La reforma estructural se puede entender como el proceso mediante el cual la economía de un país deja de basarse en un modelo económico. En el caso latinoamericano, fue pasar de un modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones y una estrategia de desarrollo en la que existía una fuerte intervención estatal y cerrada al exterior, hacia un modelo de desarrollo económico a partir de un esquema de promoción de exportaciones fuertemente dominado por el mercado.

Las operaciones de reformas estructurales procuran promover estructuras de mercado competitivas (por ejemplo, reformas jurídicas y normativas), corregir distorsiones en las estructuras de incentivos (reformas tributarias y del comercio), establecer sistemas apropiados de seguimiento y salvaguardia (reformas del sector financiero), crear condiciones propicias a la inversión privada (reforma judicial, adopción de un código de inversiones moderno), fomentar la iniciativa privada (privatizaciones y asociaciones entre los sectores público y privado), promover una buena gestión de gobierno (reforma de la administración pública) y atenuar los efectos adversos, inmediatos de la reforma (establecimiento de fondos de protección social).

La política de reforma estructural contiene los siguientes elementos:

1. Liberalización del comercio.
2. Tipo de cambio de libre flotación.
3. Tasa de intereses de mercado.
4. Escasa, o ninguna intervención del gobierno en los mercados.
5. Equilibrio fiscal.
6. Privatizaciones.
7. Flexibilización del mercado de trabajo.

El programa de reforma estructural se compone de varias políticas que buscan mejorar la eficiencia, facilitar el funcionamiento del mercado y reducir las distorsiones que genera la

intervención gubernamental en la actividad económica. Las reformas estructurales en el área fiscal apuntan a incrementar la recaudación y reducir el gasto; en materia monetaria tratan de eliminar la emisión inorgánica de dinero, permitir que el tipo de cambio se encuentre en equilibrio y hacer un manejo responsable de las tasas de interés. Comercialmente se enfoca en la eliminación de las barreras al comercio exterior y en cuanto a política administrativa propugna por la reducción del Estado como un aparato de producción y regulación. Las reformas se orientan a fortalecer al mercado mediante la reducción de funciones del mismo, enfocándose en su eficiencia burocrática, se intensifican las privatizaciones de las empresas paraestatales, la contratación externa para la provisión de servicios públicos y se aplican técnicas y métodos de la gerencia privada que buscan optimizar el gasto de las funciones públicas del Estado y combatir la corrupción, fraude y despilfarro de los recursos públicos. Por otro lado, también incluye reformas más profundas y que toman mayor tiempo en lo que al mercado laboral se refiere, a la política social y otras áreas más.

En América Latina, tras una década perdida, se impulsaron reformas económicas que estuvieron orientadas al logro de políticas macroeconómicas responsables, a una mayor orientación hacia el exterior y al libre mercado, con lo cual sería posible darle solución a la crisis de la deuda y al estancamiento económico sufrido durante la década de 80. Para volver al equilibrio macroeconómico se aplicaron medidas como los ajustes en la balanza de pagos, la reducción de la escala de la administración, desregulación, reestructuración de incentivos y de precios relativos, descentralización y privatización. Las políticas de ajuste estructural y estabilización económica pretendían garantizar la renegociación y pago de la deuda externa. Estas políticas buscaban promover la inversión extranjera, e incentivar a los empresarios.

Los países más endeudados: México y Brasil, aceptaron las condiciones como intentos para superar la crisis. Chile fue el primero en lanzar reformas apoyado en un gobierno militar, mientras que México lo hizo con el apoyo de un partido hegemónico. Así el FMI entro a prestar ayuda condicionada con planes de reestructuración y ajustes, caracterizados por la austeridad fiscal, control de la inflación, una rígida política monetaria y fiscal, reducción del tamaño del gobierno a través de adelgazamiento y reingeniería de procesos, privatización de empresas propiedad del Estado y desregulación de la actividad económica.

Las reformas comerciales tuvieron gran importancia, no obstante lo que se produjo fueron aranceles bajos con tipo de cambio bajo, como consecuencia de la significativa entrada de capitales que siguió a la gran disminución del riesgo percibido por los inversionistas en América Latina, gracias a las políticas de ajuste estructural, las privatizaciones de empresas públicas y al gran interés prevaleciente en el sector financiero. A pesar de los cambios, muchos productos locales quedaron fuera de la competencia, por lo cual muchas personas se vieron empujadas al sector informal, ampliándose la diferencia entre salarios de mercado y costo marginal del trabajo. Hubo también crisis de los sistemas bancarios, ocasionándose

el cierre de instituciones financieras y pérdidas para los depositantes. Se realizaron procesos de privatizaciones, esencialmente en los servicios públicos, donde los inversionistas extranjeros negociaron obteniendo la indexación cambiaria de sus utilidades. Las reformas fiscales estuvieron encaminadas a incrementar los ingresos del Estado, y cubrir las finanzas públicas, donde el gasto e inversión social fue uno de los sectores más afectados.

A pesar de los esfuerzos, los cambios estructurales producidos han sido contrarios a los propósitos de internacionalización y fortalecimiento de la capacidad productiva que postula el modelo. Al tiempo que se han fortalecido los sectores no transables y de intermediación en el mercado nacional, han decaído los sectores de producción material.³⁵ Se evidencia así, una creciente dificultad de la estructura productiva para reconstruir una base sólida de crecimiento económico de largo plazo. El análisis de las políticas macroeconómicas instrumentadas a partir de los años 80 demuestra que las reformas estructurales adoptadas a lo largo de este periodo, provocaron una pérdida de márgenes de libertad en el nivel de la política macroeconómica y una reducción del número de instrumentos disponibles.

La turbulencia de 1998 en casi toda la región de América Latina ilustra el grado de vulnerabilidad del nuevo modelo y su elevada dependencia de los flujos de capitales.

Estas medidas, aunque han logrado las metas macroeconómicas en gran parte de la región; por ejemplo la reducción de la inflación, han originado una ingobernabilidad de las instituciones económicas que han propiciado una inestabilidad financiera de los mercados, profundización en los niveles de pobreza, mayor desigualdad y exclusión social, baja calidad de vida, deterioro y precariedad de las condiciones de vida, e incremento en los niveles de violencia social e institucional. El costo social de la aplicación de estas políticas de ajuste estructural es alto en términos de reducción del gasto público, en materia de educación, salud, vivienda, etc. Programas como el Fondo Social de Emergencia en Bolivia y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en México se diseñaron no sólo para combatir la pobreza, sino también para afirmar el programa de ajuste estructural y estabilidad. Según José Vargas,³⁶ la situación de América Latina se complica ya que las políticas de ajuste estructural han barrido las estructuras económicas, políticas y sociales de los Estados nacionales. El resultado es un dualismo social en el que se muestran los altos niveles de desigualdad debido a una mala distribución de los beneficios de la riqueza, mientras que una minoría cuenta con todos los recursos, la mayoría vive en niveles inferiores a la línea de pobreza.

³⁵ GARCIA, José. Liberalización, cambio estructural y crecimiento económico en Colombia. En: Cuadernos de Economía. N°36. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia.

³⁶ VARGAS, José. Los retos del Estado latinoamericano en el nuevo milenio. Acceso internet: www.google.com.

Sin embargo, 20 años después del inicio de las reformas, se puede determinar que las inserciones en la economía han sido desiguales y que no todos los países se han insertado con las mismas condiciones. Países como México, Brasil y Chile han logrado alcanzar mejores niveles de desarrollo, mientras que gran parte del resto de países latinoamericanos aun continúan con problemas macroeconómicos y sociales. No obstante lo anterior, las reformas económicas a favor del mercado, introducidas en Latinoamérica y el Caribe en las dos últimas décadas han incrementado los niveles de desigualdad económica y social, mostrando la mayor brecha en todas las regiones en desarrollo del mundo, ya que mientras que el 20% de la población concentra el 52.9% del ingreso, el 20% más pobre solo tiene el 4.5% del ingreso. El modelo económico implementado en Latinoamérica ha evidenciado resultados negativos en su desarrollo social y el crecimiento económico, aumentando los niveles de desempleo, subempleo y pobreza. La dependencia económica de América Latina y el Caribe principalmente de los Estados Unidos y de otros países desarrollados durante la presente década ha quedado evidenciada.

Jiménez Lazacano³⁷ afirma que los efectos del modelo de desarrollo de los países latinoamericanos pueden ser la fuerte dependencia económica con el exterior, principalmente con Estados Unidos y la Unión Europea. Tales efectos podrían conllevar a: fuertes crisis financieras, devaluaciones y rescates bancarios, concentración de la riqueza en menos del 10% de la población, lento crecimiento económico, destrucción de la planta productiva, desempleo y subempleo, prioridad a la industria maquiladora, expulsión de trabajadores mexicanos hacia el Norte, privilegios al capital foráneo y al sistema financiero por sobre la economía real, privilegio al servicio de la deuda externa e interna, política económica restrictiva, integración económica hacia fuera y desintegración hacia adentro, rompimiento del tejido social, reducción de los niveles de ingreso de la población, transferencia de la riqueza local al exterior, expansión de la pobreza, rompimiento del pacto social, exclusión de los indígenas, privilegios al comercio exterior por sobre el mercado interno, sectores ganadores y sectores perdedores del comercio exterior, inestabilidad y crisis financiera recurrentes, falta de sustentabilidad del modelo de desarrollo y reducción de opciones de política económica.

En un balance sobre las reformas estructurales en América Latina, especialmente en países como Colombia, se debe mencionar que éstos no lograron cumplir sus metas en cuanto a desarrollo social, por ello es necesario continuar la evaluación del impacto de los programas de ajuste estructural sobre el desarrollo social para formular políticas tendientes a reducir sus efectos negativos y mejorar los positivos.

Las políticas de desarrollo han sido objeto de ajustes estructurales propendiendo por la

³⁷ JIMÉNEZ, Lazcano. Integración o desintegración de América Latina. En: Macroeconomía, Año 7, Num.83. 2000.

participación privada en la construcción, explotación y operación de infraestructura con el fin de obtener mayor competitividad y mejor servicio al usuario; pero no sólo la estrategia propende el desarrollo de infraestructura, si no liberar recursos del PIB para incrementar la inversión en salud, saneamiento básico, educación.

El país ha quedado avocado a atender un nuevo mercado, una nueva estructura, unas nuevas reglas constituyéndose en un modelo abierto de mercado global para lo cual no estaba preparado, fue así como se dio origen entre otras estrategias al desarrollo del modelo de inversión de capitales privados para recuperar, mantener y operar la infraestructura vial del país, estrategia que se denominó como “*concesiones*”, las cuales ante las dificultades de orden fiscal del gobierno nacional garantizarían el nivel de inversión como también la capacidad técnica y operativa necesaria para el logro de este objetivo, facilitaría el ingreso del sector privado al plantearles un negocio garantizado con bajo nivel de riesgo y en campos que venían siendo de exclusiva ejecución o intervención estatal. Con el sistema de concesiones el Estado buscó apoyarse en el sector privado para invertir en el desarrollo de la infraestructura vial, en donde actúa como regulador, ofreciendo equidad tanto para los concesionarios como para los usuarios del servicio y beneficio económico y social para el Estado.

Sin embargo el logro de estos objetivos se ha visto afectado por inconsistencias en las políticas formuladas, problemas de tipo financiero, legal y ambiental que se traduce en una mala estructuración del modelo propuesto, han disminuido la tasa de participación del sector privado en infraestructura y por ende afecta el Plan del Gobierno en inversión social.

3.1 DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LOS MODELOS DE CONCESIÓN EN COLOMBIA

El diccionario de la Lengua Española, define esta en su acepción No. 4 como: “Negocio jurídico, por el cual la Administración cede a una persona facultades de uso privativo de una pertenencia del dominio público o la gestión de un servicio público en plazo determinado bajo ciertas condiciones”.³⁸ Evidentemente la concepción del programa alterno de obtención de recursos, coincide etimológicamente en la definición pura de lo que es la concesión, de acuerdo entonces con los alcances de la definición, se hacía indispensable la definición de la fuente de financiación, entonces se estableció el esquema B.O.T (*Build, Operated, Transfer*) construir, operar, y transferir, estableciendo tres etapas: diseño y programación, construcción y operación; la cual incluye la etapa de reversión.³⁹ Estas siglas

³⁸ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA. Diccionario de la lengua española. p. 414. 22 ed. 2001

³⁹ MINISTERIO DE TRANSPORTE & INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS. Caminos de progreso: programa de carreteras por el sistema de concesión. p. 23 – 25. Bogotá : MT / INVIAS, 1994.

posteriormente se ajustaron para que incluyeran el mantenimiento B.M.O.T.⁴⁰

La privatización, es la ejecución o la cesión de actividades de inversión con capital privado de asuntos que le son propios al Estado, ello en razón a que el Estado copa su capacidad de endeudamiento o que le resulta más rentable contratar con un tercero su ejecución por la misma paquidermia estatal en atender con eficiencia y eficacia su propio crecimiento, o por que su capacidad fiscal no le permite desarrollar proyectos con la misma velocidad que requiere para mantener niveles de competitividad altos con sus propios recursos. Para el caso colombiano, el crecimiento desmesurado del aparato estatal, hizo ineficiente la ejecución de recursos, el intervencionismo a ultranza, significó que el Estado tuviera participación en todos los sectores y en negocios buenos y malos, con excelentes rentabilidades o con grandes pérdidas.

Las perspectivas de los años 90 exigían tomar una posición y definir el rol del Estado; mientras éste tenía inversiones para la década de los 90 en Vecol, Sofasa, Focine, Prosocial y en talleres in-plant de artes gráficas, entre otras inversiones, hacía falta la presencia estatal en la prestación de servicios básicos como agua, alcantarillado y salud y se requería mayor inversión en infraestructura. Esto implicaba una redefinición de Estado, que permitiera la reinversión social en frentes de mayor impacto, que se vendieran los activos improductivos y que gradualmente se fuera disminuyendo la presencia estatal en todos los sectores, permitiendo el libre juego de la competencia.

La privatización se puede hacer por transferencia, que hace el sector público al privado para la prestación de bienes o servicios, de ciertas concesiones, sin que se transfiera la propiedad, no siendo esta la única forma de privatizar; por antonomasia, la estatización o nacionalización es el mantenimiento de la presencia del Estado como regulador de la actividad intervenida, es decir el Estado conserva para sí, la facultad de nacionalizar o intervenir una entidad o un sector, cuando considera que ésta está afectando la economía y como regulador de la misma está en la obligación constitucional de hacer presencia para mantener las condiciones de equilibrio. Esa capacidad infinita del intervencionismo de Estado, era evidentemente un paternalismo que hizo débiles las estructuras económicas y de industrialización del país.

La privatización más que la venta de una entidad estatal, implica el dejar de hacer al Estado lo que antes parecería obvio. La privatización cubre un amplio rango de acciones, puede ser: la liquidación, significa la abolición de una empresa del Estado y convertir sus activos en dinero; puede ser la privatización de la propiedad, mediante oferta pública de acciones, ventas privadas o venta a empleados o administradores; la privatización del manejo y

⁴⁰ INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS. El sistema de concesión de carreteras en Colombia I-II generación. p. 6. Bogotá: INVIAS, 1997.

administración, mediante el arrendamiento o mediante un contrato a una entidad privada del manejo o administración de una empresa del Estado; mediante la reestructuración, comercialización o desregulación, que permita una mayor penetración del sector privado para que se rompa el monopolio del Estado en una actividad específica entre otros.⁴¹ La privatización es entonces en palabras del Doctor Pirie: “una solución mundial a los problemas mundiales”.

Es claro que la fórmula de privatización, no está definida totalmente, puede ser a través de la venta de empresas competitivas, venta de empresas no competitivas o de monopolio, subcontratación de servicios tradicionalmente prestados por el Estado o acciones tendientes a conseguir fondos o promover inversión privada en actividades tradicionalmente realizadas por el Estado. A pesar de que en Colombia sólo públicamente se habla del tema de privatizaciones a partir de la década de los 90, el país ha venido trabajando el esquema desde hace más de 40 años, de manera incipiente o mal hecha. Las Cámaras de Comercio, las concesiones del espectro radial y claro, las Microempresas Asociativas para el mantenimiento de la red de carreteras, el recaudo de impuestos por bancos, la contratación de servicios con entidades privadas Decreto 222 de 1983 (artículo 102 y siguientes para concesiones) y 90 y siguientes para administración delegada, el recaudo de peajes (artículo 102 del 222), son ejemplos eficientes de la cesión a particulares de actividades que eran propias del Estado.⁴² Pero es claro que el gobierno desde hace más de trece años ha promulgado el esquema privatizador, la Ley 142 de 1994 o de servicios públicos, la Ley 143 de 1994 que establece el régimen para el servicio público y la participación de particulares, la Ley 100 de 1993 que dio origen a las Empresas Promotoras de Salud de carácter privado y en su orden otra serie de entidades privadas, y en nuestro marco, la Ley 105 de 1993 que dicta disposiciones básicas sobre el transporte, distribuye competencias y recursos entre la nación y los entes territoriales, reglamenta la planeación del sector transporte y la participación privada en la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura mediante contratos de concesión, ley que tiene las siguientes características para este tipo de contratos:

1. La nación y las entidades territoriales tienen la facultad de establecer peajes y/o valorización como forma de recuperar la inversión del concesionario. De todas maneras, la fórmula para recuperación de la inversión del concesionario deberá estar consagrada en el contrato de concesión y no podrá ser modificado sin el consentimiento previo de este (Artículo 30 de la ley 105 de 1993).
2. Adicionalmente, la entidad concedente podrá utilizar recursos de su presupuesto para garantizar al concesionario unos ingresos mínimos (Artículo 33 de la ley 105 de 1993).

⁴¹ BORGATTI, Joseph. Programas de privatización en los países industrializados. En: conferencia en el foro, Privatización: una alternativa para el desarrollo. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, 1989.

⁴² SUÁREZ, Mario. Diagnóstico global y perspectivas de la privatización en Colombia. En: conferencia en el foro, privatización: una alternativa para el desarrollo. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, 1989.

3. Todos los recursos que produzca la obra dada en concesión corresponderán al concesionario hasta que este recupere su inversión y sólo una vez que esto suceda, la entidad concedente podrá recuperar su inversión con los ingresos provenientes de la operación de la obra (Artículo 30 de la ley 105 de 1993).
4. La entidad concedente solo podrá ejercer las potestades consagradas en las cláusulas excepcionales de interpretación, modificación y terminación unilateral durante el término establecido para que el concesionario cumpla con la obligación de realizar las inversiones de construcción o rehabilitación (Artículo 32 de la ley 105 de 1993).
5. Los concesionarios podrán titularizar los proyectos mediante patrimonios autónomos con el fin de obtener recursos (Artículo 31 de la ley 105 de 1993).

Los esquemas de concesión, se desenvuelven fundamentalmente en dos modalidades: el denominado *Built, Operate and Transfer* (BOT) que significa construir, operar y transferir y la *Built, Lease and Transfer* (BLT) o construir, operar mediante un contrato de arriendo financiero y el término del contrato transfiere al Estado. El marco jurídico de la concesión se enmarca en las siguientes normas: La Constitución de 1991 que incorporó en su artículo 365 lo siguiente: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos serán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios (...)”; el Artículo 32 numeral 4 de la Ley 80 de 1993, la Ley 105 de 1993 en su artículo 30 y los Códigos Civil y de Comercio en cuanto al régimen de las obligaciones y analogías a contratos similares.⁴³

3.2 EVOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE CONCESIONES VIALES EN COLOMBIA

La globalización, la apertura económica y la crisis fiscal, obligaron al gobierno a plantear estrategias para mantener el ritmo de inversión en infraestructura una serie de cambios estructurales de todo orden que iniciaría en la década de los 90, dichos cambios permitirían la inversión privada, no sólo en el transporte, sino en otros sectores estratégicos que requirieran una alta inversión, para mantener unos niveles de servicio óptimos, además de otros cambios estratégicos que se mencionarán a manera de referencia, centrando el esfuerzo en el recuento y evaluación histórica de las Concesiones de Carreteras en

⁴³ MUÑOZ, Diego. Privatización en Colombia: marco jurídico para la transferencia de la propiedad estatal. Cap. 3. Bogotá: DNP, 2004.

Colombia. Este panorama difícil, aceleró el proceso de las concesiones y fue así como el 15 de junio de 1992,⁴⁴ se dio inicio formal al programa, en donde se definió la estrategia global para su implementación. Se establecieron los principales objetivos, lineamientos y ventajas; y se identificaron los primeros proyectos susceptibles de ser desarrollados bajo este sistema. Bajo este plan se constituyeron trece proyectos iniciales, correspondientes a lo que se denominó *Primera Generación*, a través de los cuales se esperaba rehabilitar y mantener 1.220 kilómetros de vías existentes y la construcción de 306 kilómetros de nuevas vías, con una inversión aproximada de 900 millones de dólares.⁴⁵

El documento CONPES DNP-2597-UINF-MOPT de junio 15 de 1992, denominado Contratos De Obra Pública por el Sistema de Concesión, evalúa las limitaciones de orden fiscal del gobierno y sobre la base de esa premisa y el proceso de apertura, se hace indispensable concesionar el desarrollo de nueva infraestructura, permitiendo la participación privada a través de la licitación pública, admitiendo los aportes del sector gobierno, es decir un sistema mixto; explicado de un lado por la baja transitabilidad en el país y la baja cobertura de los peajes que serían la fuente del retorno de la inversión al concesionario y garantizado con el recaudo que el mismo concesionario haría. La eficiencia y eficacia de la construcción jugaría contra el mismo concesionario, su capacidad de pago no limitaría en el tiempo la ejecución, lo que significaría certidumbre sobre los costos y finalmente el mantenimiento sería a cargo del concesionario, esto conllevaría a una mayor eficiencia en todas las etapas de la obra y por ende, el concesionario jugaría o se enfrentaría a su propia eficiencia.

El MOPT,* como ente planeador y ejecutor de la infraestructura del país, consideró para ese entonces que los proyectos viables, de serle aplicado el sistema de Concesión eran:⁴⁶

1. Túneles de Buenavista y Bijagual en la vía Bogotá-Villavicencio con un costo de US \$ 120 millones.
2. Segunda calzada Ciénaga-Barranquilla, inversión US \$ 60 millones.
3. Segunda calzada La Caro-Briceño y La Caro-Cajicá, a un costo estimado US \$45 millones.
4. Segunda calzada Buga-Tuluá-La Paila estimado US \$ 45 millones.
5. Puente Vanguardia sobre el río Guaitiquía, a un costo US \$5 millones.
6. Tercer carril y rehabilitación vía Medellín-Guarne, a un costo estimado en US \$5millones.
7. Tercer carril vía Bello-Girardota, costo estimado US \$ 4 millones.

⁴⁴ CONPES. Contratos de Obra Pública por el Sistema de Concesión. En: Documento DNP-2597-UINF-MOPT. Bogotá: MOPT, 1992.

⁴⁵ INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS. El sistema de concesión de carreteras en Colombia: I – II Generación. Bogotá: INVIAS, 1997.

* Ministerio de Obras Públicas y Transporte (sigla).

⁴⁶ CONPES. Documento CONPES DNP-2597-UINF-MOPT. Bogotá: MOPT, 1992.

De otro lado se consideró la vía Tobia Grande-Puerto Salgar y un nuevo trazo la vía Cali-Buenaventura.

Estos proyectos requerían la definición de una estrategia, donde el concesionario aportaría como mínimo un capital de riesgo del 20%, el Estado hasta un máximo del 30% y el resto el sector financiero. El modelo permite el apalancamiento del Estado con el mínimo de inversión y los orígenes de los fondos del gobierno podrían ser diversos. El Ministerio entregará al concesionario las especificaciones técnicas del proyecto, las tarifas máximas de peaje a cobrar en el primer año, el TPD o Tráfico Promedio Diario por clase de vehículo, garantizando una compensación monetaria por insuficiencia de tráfico o de recaudo de peaje. La parte impositiva que haría atractivo el negocio sería la no imposición de tasas gravando el negocio con impuestos diferentes al de renta, industria y comercio y a la utilidad, permitiendo la capitalización de costos diferentes a los financieros y la evaluación de la concesión estaría dada por la reversión de la obra y por tarifas de peaje propuestas.

Pero cuál era el panorama de la infraestructura de la red vial en el país? La Ley 105 de 1993, estableció la denominación en troncales y transversales como se puede ver el cuadro 2..., y se consideró que el esquema debería ser más planeado, con más visión de futuro y sobre la base de un inventario vial, fue así como definió la nomenclatura de la red vial del país, para orientar la solución a problemas macro de la red.

Cuadro 2. Red vial acorde a Ley 105 de 1993

TRONCAL	LONGITUD	TOTAL
Occidente	1778	
Magdalena	1597	
Central	476	
Urabá	358	
Eje Cafetero	215	
Villavicencio-Saravena	1258	5682
TRANSVERSAL	LONGITUD	TOTAL
Caribe	891	
Carmen de Bolívar-Valledupar-Maicao	441	
Medellín – Cúcuta-Puerto Santander	649	
Medellín – Bogotá	566	
Buenaventura – Villavicencio	724	
Huila – Cauca	199	
Tumaco – Mocoa	413	
La Mina – Río Caguán	189	4072
Accesos a Capitales y Puertos Fluviales		2300
Otras Vías		344
Total Kilómetros Red Nacional		12398

Fuente: Ministerio de Transporte

Este inventario vial, permitió la identificación de otros corredores con potencial para concesión, definiendo primordialmente algunos elementos de conveniencia para el Estado, el usuario, el sector financiero y los constructores. Además se concretaron los nuevos macroproyectos, que darían el vuelco al sistema constructivo en el país⁴⁷ y que harían parte de la segunda generación de concesiones.

La recopilación de experiencias y las condiciones económicas mundiales de apertura, globalización, ineficiencia del Estado versus la eficiencia del sector privado, permitió la definición de tres tipos de proyectos: de ampliación, de construcción y de modernización. En Colombia esta división permitió identificar las siguientes obras para desarrollar:⁴⁸

Ampliación:

- Desarrollo Vial del Norte de Bogotá. Costo \$53.500 millones.
- Desarrollo Vial del Oriente de Medellín y del Valle de Rionegro. Costo 65.000 millones.
- Carretera Buga – Tulúa – La Paila. Costo \$48.500 millones.
- Carretera Tunja – Sogamoso. Costo \$11.200 millones.
- Carretera Armenia – Pereira – Manizales. Costo \$92.000 millones, la nación asignó un aporte de \$20.000 millones.
- Carretera Bogotá – Facatativa. Costo \$40.000 millones.
- Carretera Cali – Palmira – Buga. Costo \$60.000 millones.
- Carretera Briceño – Tunja. Costo \$125.000 millones.
- Carretera Girardot – Ibagué. Costo \$40.000 millones.
- Carretera Cartagena – Turbaco. Costo \$10.000 millones.
- Carretera Medellín – La Pintada. Costo \$57.000 millones.

Construcción:

- Carretera Bogotá – Villavicencio. Costo \$160.000 millones.
- Bogotá – Puerto Salgar. Costo \$150.000 millones.
- Carretera Chusacá – Girardot. Costo 84.000 millones.
- Perimetral de la Sabana. Costo \$70.000 millones.

Modernización:

- Carretera Espinal – Neiva. Costo \$30.000 millones.
- Carretera Guasca – Briceño. Costo \$6.600 millones.

⁴⁷ INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS. Programa de concesiones 1996-2000. Bogotá: INVIAS, 1996.

⁴⁸ INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS Y MINISTERIO DE TRANSPORTE. Caminos de progreso: programa de carreteras por el sistema de concesión, Op. cit., p. 75 – 125.

- Carretera Barranquilla – Ciénaga. Costo \$14.500 millones.
- Carretera Santa Marta – Riohacha – Paraguachón. Costo \$21.800 millones.
- Carreteras Nacionales del Meta. Costo \$32.600 millones.
- Carretera Planeta Rica – Montería/La Ye – Cereté – Lórica – Coveñas. Costo \$21.840 millones.
- Carretera Barranquilla – Puerto Colombia – Lomita Arena – Cordialidad. Costo \$12.500 millones.
- Carretera La Paila – Armenia – Calarcá. Costo \$7.470 millones.
- Carretera Cali – Yumbo – Mediacanoa – Buga – Loboguerrero. Costo \$10.500 millones.
- Carretera Ibagué – Honda. Costo \$11.070 millones.
- Carretera Santander – Popayán. Costo \$10.000 millones.
- Carretera San Gil - Bucaramanga. Costo \$17.400 millones.
- Carretera Zipaquirá – Chiquinquirá. Costo \$12.200 millones.

Nota: las cifras están expresadas en pesos de 1994.

De 28 proyectos seleccionados en ese momento, sólo se adjudicaron entre 1994 y 1996 trece (13) proyectos de concesión que dieron origen a la Primera Generación de Concesiones, a un costo estimado de US \$ 830 millones,⁴⁹ se podría afirmar entonces, que por parte del estado había incoherencias en el horizonte de planeación. Ese cambio evidencia improvisación, si bien es cierto que la planeación es una previsión de futuro no es menos cierto que generar expectativas de mayor cantidad de procesos frente a la capacidad real y final de procesarlos con base en las limitaciones de orden fiscal, presupuestal y técnico producen en el mercado temor sobre la consistencia de la política macroeconómica.

En todos los proyectos de infraestructura, hay factores exógenos que hacen que los cálculos y presupuestos, sean sólo eso y los resultados y costos reales terminan distando de esos costos estimados.

En el cuadro 3...., se puede observar la inversión en las concesiones de primera generación con cálculos realizados por el INVIAS en el 2002.

3.2.1 Concesiones de primera generación. Este programa de Concesiones se pudo implementar en el país gracias a varios factores, entre los que se pueden destacar:

- Interés por parte de los agentes económicos nacionales, debido a las ventajas comparativas de utilizar la concesión como instrumento para cubrir el déficit de

⁴⁹ INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS. El sistema de concesión de carreteras en Colombia: I – II Generación, Op. cit., p. 26.

infraestructura vial, ante la imposibilidad del Estado para realizar las inversiones necesarias sin mayores aumentos de orden impositivo.

- Necesidad estructural de un sistema de carreteras más eficiente, que pudiera cubrir las necesidades comerciales de los sectores productivos para obtener mejor competitividad nacional e internacional debido a un ahorro substancial en sus costos de transporte.
- Mejoramiento en el bienestar social en las zonas urbanas y suburbanas de las grandes ciudades, debido al creciente mejoramiento de vías de acceso, dados los altos niveles de congestión que se registran por el aumento del parque automotor.
- Promoción de la inversión interna y externa en la infraestructura vial nacional gracias al soporte legal e institucional del sistema que garantizan la propiedad y la gestión empresarial en el país.

Cuadro 3. Concesiones de primera generación

No. CTO.	NOMBRE PROYECTO	CONTRATADO				CONCESIONARIO
		CONST (km)	REHAB (km)	MMTO (Km.)	INVERSIÓN CONTRACTUAL INICIAL, Julio de 2002 (\$MILLONES)	
0445-94	Santa Marta – Riohacha – Paraguachón	0	178	250	96.699	Concesión Santa Marta - Paraguachón
004-93	Barranquilla – Ciénaga (*)	0	62	109	55,519	Consorcio Concesión
0503-94	Cartagena – Barranquilla	46	63	109	26.812	Consorcio Vía al Mar
0448-94	Los Patios- La Calera – Guasca y El Salitre – Sopó – Briceño	0	49.3	43.3	19.053	Consorcio La Calera S.A.
0444-94	Bogotá – Villavicencio	39.5	35.9	25.5	231.542	Coviandes S.A.
0447-94	Bogotá – Siberia – La Punta – El Vino	15	31	31	92.956	Concesión Sabana de Occidente S.A.
0446-94	Malla Vial del Meta	4.0	182.0	193.6	93,682.	Carreteras Nacionales del Meta S.A.
GM-001-96	Buga – Tulúa – La Paila (*)	57	60	60	173.546	Pisa S.A.
849-95	Girardot – Espinal – Neiva	11.0	157.0	168	90.345	Consorcio Solarte - Solarte
0275-96	Desarrollo del Oriente de Medellín y Valle del Río Negro	54.1	165.0	135.0	227.173	Devimed S.A.
0664-94	Desarrollo Vial del Norte de Bogotá	38	43	48	271.082	UT. Desarrollo Vial del Norte de Bogotá
0937-95	Fontibón Facatativa – Los Alpes	6.1	43.6	49.7	56.192	Concesiones CCFC S.A.
0113-97	Armenia – Pereira – Manizales	88.2	95.5	160.4	218.654	Autopistas del Café S.A.
	Total	371	1139	1594	1.633.255	

Fuente: Instituto Nacional de Vías. Subdirección de Concesiones
Costos en millones de pesos de julio de 2002.

(*) Concesiones departamentales del Magdalena y Valle del Cauca.

Pero así como hubo condiciones que permitieron la contratación mediante el sistema de concesiones, el esquema también presentó falencias:

- Problemas de liquidez en el largo plazo, debido a que la estructura financiera, se realizó pensando solo en el corto plazo.
- Licitación con base en un pre-diseño con cantidades de obra aproximadas.
- Costos de construcción resultantes al final de la etapa de construcción superior al costo pactado en los contratos.
- Costos reales de interventoría para las etapas de diseño y construcción y adquisición de predios superiores a los costos pactados en el contrato.
- Deficiencia en los estudios de tráfico (esto determinó que las garantías de tráfico se estimaron sobre series históricas y proyecciones de crecimiento muy altas no acordes al resultado de los proyectos en ejecución).
- Deficiencia de las normas para la medición del índice de Estado que determina el nivel de servicio de la vía durante la operación del proyecto (los equipos utilizados no son de alta tecnología)
- Falta de implementación de un plan de aseguramiento de calidad.
- Atraso en la gestión de adquisición de predios por alto costo. Ingresos por peajes volátiles y erráticos.
- Insuficiencia de recursos para acometer las inversiones deseadas (el sistema de concesiones frente al sector privado exige fuerte apoyo de recursos públicos).
- Dificultad de planificación financiera y excesiva dependencia de recursos aportados directamente por el sector público.
- Problemas con las comunidades y problemas para realizar cobro de valorización.

En resumen, si bien se están desarrollando los contratos, las condiciones originalmente planteadas, han resultado onerosas para el Estado. En el cuadro 4..., se resume el tipo de riesgo implícito en las concesiones de Primera Generación. Las concesiones de primera generación han resultado onerosas para el Estado, por cuanto si bien es cierto que los riesgos se definieron como quedaron, no se pudo dimensionar el costo que esto representaba al proyecto, verbigracia licencias ambientales, predios, y un punto álgido que fue la garantía de tráfico o TPD, donde el Estado con unos estudios incipientes estableció un tráfico que hizo atractiva la inversión, ofreciendo al concesionario pagar un diferencial que ha generado los pasivos contingentes afectando en consecuencia la disponibilidad fiscal del gobierno para invertir en nuevos proyectos, amén de que las condiciones internas del país afectaron notablemente la transitabilidad.

Cuadro 4. Matriz de riesgos de la 1ª generación de concesiones.

RIESGO	CONCESIÓN	INVIAS	USUARIO	OBSERVACIONES
Constructivo	X	X		Parcial: mayores cantidades de Obra
Tráfico	X	X		Tráfico Mínimo y Máximo aportante
Tarifa de Peajes		X		Incremento según inflación
Predios		X		Sobrecostos
Licencia ambiental		X		Sobrecostos
Tributario	X			
Inflacionario			X	
Cambiario	X			
Fuerza Mayor (Daño emergente)		X		Valor de las obras
Fuerza Mayor (Lucro Cesante)	X			
Financiación	X			Cierre Financiero en Devimed y Armenia-Pereira-Manizales
Riesgo Constructivo: mayores cantidades de obra				
El INV asume parcialmente riesgo de mayores cantidades de obra en 9 de los 11 contratos (generalmente hasta el 30%/item); no hay cubrimiento de mayores cantidades de obra en Armenia-Pereira-Manizales y Neiva-Espinal [Este proyecto no incluyó obras de pontones y puentes, lo cual genera aún mayores riesgos.]				

Fuente: Instituto Nacional de Vías. Subdirección de Concesiones.

Con el fin de garantizar la continuidad de las obras y de los contratos, ha habido necesidad de ajustar las condiciones contractuales en aquellos puntos donde los ajustes y las diferencias eran evidentes y requerían un pronunciamiento oportuno del Estado. Como consecuencia de las falencias identificadas se proyectó para la segunda generación de concesiones las siguientes modificaciones, entre otras:

Principales Modificaciones:

- Ampliación de plazos de las etapas de diseño y construcción; extensión de las concesiones.
- Variación costo de construcción por diseños definitivos / Modificación garantía mayores cantidades de obra
- Modificación / Desplazamiento / Supresión casetas de peaje
- Contratación obras complementarias

- Tarifas diferenciales / Tarifas inferiores a las contractuales
- Anticipo cobro peajes / Cuentas especiales de libre destinación INV (en Villavicencio, Devimed, Meta, El Vino, Eje Cafetero, Devinorte se han utilizado para compensaciones a favor del Concesionario)
- Aumento aportes INV, generalmente por cambios en diseños y errónea estimación del valor de los predios.

Estos proyectos contaban con garantías de la nación tanto de ingreso mínimo como de sobrecostos de construcción, en razón a que no se tenían los estudios definitivos de ingeniería y el tráfico, no podía garantizar el retorno de la inversión a los concesionarios, ello implicó que se generaran obligaciones hacia el Estado que por efectos de liquidez no hacían posible el pago inmediato, generando altos intereses financieros, tornando más gravosa la situación para el Estado. Se estima que el impacto fiscal de las contingencias de la primera generación de concesiones llegará al 2012.⁵⁰ La evidente crisis de esta primera generación de concesiones ilustrada por los pasivos contingentes en contra de la nación y por las garantías ofrecidas, implicaron la necesidad urgente de redefinir los riesgos, las garantías y por tanto, se concibió la segunda generación de concesiones.

3.2.2 Segunda generación de concesiones. El gobierno Nacional, consciente de las dificultades de diverso orden –experimentación – vividas en las concesiones de Primera Generación, decidió replantear algunos esquemas: hacer definiciones y establecer una metodología más enfocada a riesgos que protegiera al gobierno frente a las contingencias identificadas. Así fue como el Consejo Nacional de Política Económica y Social, produjo el documento CONPES 2775 MHCD-DNP-UINF-UPRU de 26 de abril de 1995 denominado Participación Privada en Infraestructura. Este documento dio inicio a las Concesiones de Segunda Generación, buscando solucionar los problemas identificados durante el proceso de Primera Generación.⁵¹

En primera instancia, el documento contempla que la participación privada se oriente a la construcción de nuevos tramos de vías y de segundas calzadas en los accesos a las principales ciudades del país, así como en tramos de vías estratégicas de alto tráfico y la rehabilitación de tramos existentes. Durante el período 1995 -1998 se construirán cerca de 1.000 kms y se rehabilitarán cerca de 1.900 kms de vías a través del sistema de concesión y bajo los siguientes lineamientos:

- Mejora en la asignación de riesgos.
- Cambios en el sistema de compensación.

⁵⁰ CONPES. Programa de concesiones viales 1998-2000 Tercera Generación de concesiones. En: Documento DNP-3045-MHCP-DNP: UNIF-UPRU. p. 4. Bogotá:CONPES, 1998.

⁵¹ CONPES. Participación del sector privado en infraestructura física. En: Documento DNP-2775-MHCP-DNP: UNIF-UPRU. Bogotá: CONPES, 1995.

- Definición del esquema de responsabilidades.
- Definición de los aspectos financieros.
- Mejora de la programación macroeconómica de los proyectos.
- La protección a la inversión.
- Aspectos de tipo legal y procedimental.

Como parte de las estrategias de endeudamiento externo y financiamiento interno, es necesario establecer un cronograma de ejecución de los proyectos, de acuerdo con la capacidad de los mercados, tanto nacionales como internacionales. Menciona el documento que el sistema de concesiones está operando a nivel latinoamericano y esto puede incidir en la consecución de recursos en el mercado financiero internacional. De otro lado, y dentro de la consistencia macroeconómica del plan y de los ajustes institucionales - legales que hizo el país, era importante la realización de los estudios de ingeniería definitivos, estudios de demanda con mayor énfasis técnico, consecución de licencias ambientales y avalúos prediales. Igualmente, se contrataron bancas de inversión para que estructuraran los proyectos de una forma financieramente viable para los inversionistas privados y se le dio gran relevancia a la elaboración de contratos que contuvieran todos los aspectos críticos reconocidos en la Primera Generación.

Las experiencias de la Primera Generación, hicieron que el gobierno planteara las estrategias encaminadas a la mejora estructural de la Segunda Generación de concesiones, con base en los análisis de:

1. Riesgos, en este tema, puntualmente el documento plantea el análisis de:
 - Riesgos de Construcción.
 - Riesgos Comerciales.
 - Riesgos de Fuerza Mayor.
 - Riesgos Regulatorios.
 - Riesgos Ambientales.
 - Otros riesgos.
2. Sistemas de Compensación.
3. Definición de Responsabilidades.
4. Aspectos Financieros
5. Aspectos Macroeconómicos.
6. Protección a la Inversión.
7. Aspectos Legales.
8. Procedimientos, en este punto el Estado reconoció su falencia en la asesoría considerando prudente su contratación.

El documento CONPES, evaluó las malas experiencias y condicionó la apertura de nuevos

procesos hasta tenerse definido el tema ambiental, predios, estudios técnicos y mejora de los sistemas de evaluación. Para obviar lo anterior se propuso:

1. Definir previamente las condiciones necesarias para apertura de procesos
2. Se establece la Promoción de los procesos, para lograr la mayor participación, factor que resulta indispensable para obtener los beneficios que otorga la competencia (maximización de la eficiencia y reducción de los costos para el Estado y los usuarios).
3. Además y como aspecto novedoso, se introdujo el concepto de plazo variable de la concesión. Con este mecanismo, la concesión revierte a la Nación en el momento que se obtenga el “ingreso esperado”, solicitado por el concesionario en su propuesta licitatoria. Este método disminuye la percepción de riesgo por parte del Concesionario ya que el período de concesión se puede alargar si los niveles de tráfico son inferiores a los proyectados. Además, le permite a la Nación obtener la carretera en un menor plazo del programado, si las condiciones de tráfico están por encima de las estimadas.

Es interesante observar que en el documento CONPES aludido, se crea el Comité Interinstitucional de Participación Privada, el cual se encargará de orientar la política de participación privada en proyectos de infraestructura y de la promoción y realización de los estudios del marco legal y financiero que se requieran para asegurar el interés del sector privado de inversión en infraestructura.

Con base en los lineamientos del documento CONPES, el Instituto Nacional de Vías, procedió de conformidad llevando los estudios de diseño a fase III. Se entregaron estudios de tráfico más sustentados, se establecieron plazos máximos para adquisición de predios y obtención de licencias ambientales durante la etapa de preconstrucción, se dieron mayores plazos para desarrollar el proceso licitatorio, se proyectaron contratos más claros, se estableció una repartición de riesgos con mayor sustentación cuya concentración quedaba en el concesionario y no en el Estado, criterios sólidos para evaluación de propuestas, y disminución de incertidumbre del manejo presupuestal por parte de la entidad.

De acuerdo a lo anterior, el Instituto Nacional de Vías, programó el desarrollo de infraestructura para 26 proyectos, los mismos permitirían un crecimiento integral del país y la interconexión de ciudades con enfoque exportador, los cuales se relacionan a continuación:⁵²

⁵² INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS. El sistema de concesión de carreteras en Colombia: I – II Generación, Op. cit., p. 12 – 18.

- Desarrollo de la malla vial del Cauca, con una inversión estimada de \$150 mil millones.
- El Vino – Tobia Grande – Puerto Salgar – San Alberto, con una inversión estimada de \$410 mil millones.
- Cali – Palmira – Buga, se invertirían \$80 mil millones.
- Comunicación del Valle de Aburrá – Cuenca del Río Cauca, inversión requerida de \$150 mil millones.
- Briceño – Tunja – Sogamoso, estimando una inversión de \$500 mil millones.
- Carretera Pereira – La Paila – Armenia – Calarcá, inversión estimada \$180 mil millones.
- Bosa – Granada – Girardot, inversión requerida \$100 mil millones.
- Girardot – Ibagué – Calarcá, recursos requeridos \$360 mil millones.
- San Gil – Bucaramanga – y Bucaramanga – Barrancabermeja, requiere inversión de \$150 mil millones.
- Carretera Planeta Rica – Montería – Cereté – Tolú, recursos requeridos \$150 mil millones.
- Vía Alternativa Buga – Buenaventura, requeriría \$80 mil millones.
- Rumichaca – Pasto – Chachaguí, requiere recursos por \$80 mil millones.
- Carretera Ibagué – Honda, con una inversión estimada de \$30 mil millones.
- Cartagena – Turbaco – Sincelejo, inversión requerida \$100 mil millones.
- Medellín – La Pintada, requiere inversión de \$120 mil millones.
- Santander de Quilichao – Popayán, inversión requerida \$40 mil millones.
- Carretera Espinal – Chaparral – Buga, requiere inversión por \$ 470 mil millones.
- Briceño – Zipaquirá – Chiquinquirá – Villa de Leiva – Tunja – y Chiquinquirá – Barbosa, que requiere inversión por \$90 mil millones.
- Bucaramanga – Ye de Ciénaga – Santa Marta, inversión de \$280 mil millones requerida.
- Bucaramanga – Cúcuta – Puente Simón Bolívar, inversión requerida \$120 mil millones.
- Troncal de Acceso al Puerto de Urabá, requiere inversión por \$80 mil millones.
- Girardot – Cambao – Puerto Bogotá, inversión requerida \$120 mil millones.
- Cartagena – Turbo, inversión necesaria \$370 mil millones.
- Neiva – Pitalito, requiere recursos por \$50 mil millones.
- Barranquilla – Cartagena (La Cordialidad), inversión necesaria \$50 mil millones.
- Transversal de los Contenedores, (Carmen – Zambrano – Plato – Bosconia – Valledupar).

De esta cantidad de proyectos, sólo hicieron parte de la Segunda Generación de Concesiones dos proyectos: La Malla Vial del Cauca y el proyecto Tobia Grande - Puerto Salgar.

Cuadro 5. Proyectos contratados en la segunda generación de concesiones

NO. CTO.	NOMBRE PROYECTO	CONTRATADO			COSTO INICIAL (\$MILLONES)	CONCESIONARIO
		CONST	REHAB	MMTO		
0388-97	El Vino – Tobia Grande – Pto. Salgar –San Alberto	68.4	64	557.3	656,548.	Concesionaria del Magdalena Medio S.A.
0005-99	Malla Vial del Valle del Cauca	165	301.4	462	593 500	UT. Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca
	Total	233,4	365,4	1.019,3	1,157,561.65	

Costo en millones de pesos de julio de 2002

Fuente: Instituto Nacional de Vías.

Diversas circunstancias entre las que se cuenta, el endurecimiento de la situación de conflicto interno, la competencia de países por la necesidad de recursos, el bajo tráfico esperado, la baja rentabilidad de los proyectos, las necesidades de recursos fiscales propios del país, dieron al traste con las buenas intenciones del gobierno y por tanto una gran mayoría de los proyectos fueron suspendidos y eventualmente considerados en la Tercera Generación de concesiones.

En esta generación de concesiones se identificaron los riesgos que deberían ser asumidos tanto por el concedente como por el concesionario, ésta matriz de análisis sirvió de base para la estructuración de la tercera generación de concesiones donde se buscaba trasladar la mayor cantidad de riesgos inherentes a los proyectos, a los concesionarios.

Cuadro 6. Matriz de riesgos de la segunda generación de concesiones

RIESGO	LICITACIÓN		ADJUDICADO		OBSERVACIONES
	CONCESIONARIO	INVIAS	CONCESIONARIO	INVIAS	
Constructivo	X	X	X		INVIAS, sólo caso Túneles
Tráfico	X	X	X		Existía Garantía Parcial
Tarifa de Peajes		X		X	Incremento según inflación
Predios		X		X	Sobrecostos
Licencia ambiental		X		X	Sobrecostos
Tributario	X				
Cambiario	X	X	X		Existía Garantía Parcial
Fuerza Mayor (Daño emergente)	X		X		INVIAS, No asegurables
Fuerza Mayor (Lucro Cesante)	X		X		
Financiación	X		X		Cierre Financiero en Devimed y Armenia-Pereira-Manizales

Fuente: Instituto Nacional de Vías.

Aún cuando los proyectos de Segunda Generación han presentado mejoras sustanciales en cuanto a conceptos de asignación de riesgos y conceptualización legal y financiera, existían todavía algunos aspectos que eran susceptibles de ser mejorados. Los proyectos de concesión de Primera y Segunda Generación, partieron de unos diseños de ingeniería basados en un horizonte de planeación de alrededor de 20 años, con lo que el alcance de las obras se definió de acuerdo al tráfico esperado al final de ese periodo. Lo anterior condujo a que muchos de los proyectos resultaran sobredimensionados para las condiciones de tráfico actuales.⁵³

Por otro lado, estos proyectos, que fueron concebidos bajo criterios de ingeniería y financieros, realizan toda la inversión requerida para el periodo de concesión durante los primeros tres años, lo cual genera presiones fiscales y obliga a altos niveles de endeudamiento, con el consiguiente impacto en las tarifas.* Por esto es necesario enmarcar

⁵³ Ibid., p.22.

el desarrollo de nuevos proyectos dentro del entorno económico actual, optimizando las obras de acuerdo a las condiciones de tráfico reales y realizando las inversiones en los lugares y en los tiempos que los niveles de tráfico requieran, con la búsqueda de plazos o financiación más amplia, para la porción del gobierno, estos deben contar con los estudios ambientales y de los predios que se requieran para evitar la dilatación en la iniciación de los proyectos. Esta situación anticipó el diseño de la Tercera Generación y se podría decir que abortó el Plan trazado por el INVIAS en 1997.

La segunda generación de concesiones como se pudo evidenciar en el desarrollo de este documento, partió de unas intenciones muy grandes del Estado colombiano y solo se lograron “desarrollar” dos (2) proyectos: la malla vial del Valle del Cauca y la vía Tobia Grande – Puerto Salgar; éste último proyecto ha sido el primer caso de caducidad declarada por el gobierno en materia de concesiones y que para el caso de las de segunda generación evidencia un fracaso del 50% de los proyectos. En este marco, bien se podría afirmar que la premura y la falta de planeación del Estado abortaron el desarrollo de la segunda generación de concesiones. Por la singular importancia del tema, en el Anexo B se hará un recuento de las circunstancias que envolvieron la concesión Tobia Grande – Puerto Salgar, más conocida como el caso “COMMSA”, hasta la determinación de caducidad por parte del INVIAS.

3.2.3 Concesiones de tercera generación. El Estado colombiano cada vez más conciente y con mayor experiencia en el tema de concesiones, consideró que la estrategia de privatización, es la única alternativa para el desarrollo de la infraestructura vial del país, y se vio obligado a estructurar una nueva generación de concesiones, denominadas Concesiones de Tercera Generación, tratando de corregir las falencias de las dos anteriores. En esta etapa consideró una serie de aspectos como relevantes, y desarrolló entonces el Documento CONPES 3045 de 1998, donde se proyectan 700 kilómetros de vías nuevas, 2.200 de rehabilitación y 3.578 kilómetros de mantenimiento, con base en los siguientes criterios:

- Dentro de esta generación de Concesiones se incluye el concepto de Corredor Vial, el cual busca crear una serie de vías que permitan la fácil movilización entre los diferentes puntos geo-económicos del país (comunicación entre los centros de producción, consumo, distribución y/o comercialización), mejorando así la eficiencia y los índices de exportación del país. Esta estrategia pretende que el corredor se convierta en un *jalonador* de la economía del país, aumentando la productividad y competitividad de las mallas viales nacionales.

* Esta situación se hace mas crítica teniendo en cuenta que para los proyectos de carreteras, que se financian en su mayoría en el mercado doméstico, se consigue deuda de corto plazo, lo cual no es concordante con la vida del proyecto.

- En las concesiones estructuradas bajo la anterior idea, se busca una operación eficiente del corredor mediante la segmentación del mismo en una o varias concesiones, tal que permita que en cada uno de los tramos seleccionados a dividirse genere economías de escala para todo el corredor.* En los proyectos de Tercera Generación de Concesiones se busca armonizar las inversiones a ser realizadas con los niveles de servicio esperados y la capacidad de la vía e introducir con mayor contundencia el concepto de operación, así como criterios económicos dentro de la estructuración financiera para garantizar que se cumplan los objetivos del gobierno.
- En esta Generación de Concesiones, se incorpora el concepto de Criterio de Operación, bajo este, se busca estructurar proyectos que fomenten la realización integral de las obras e inversiones en las carreteras concesionadas, logrando la maximización de los beneficios en la zona de influencia del proyecto al menor costo posible. Para lograr este objetivo, se requerirá que la realización de obras e inversiones este correlacionada con la proyección y composición esperada del tráfico de cada una de las concesiones futuras, determinando así la capacidad y nivel de servicio óptimo de la vía.
- Las dos generaciones anteriores centran su atención en la construcción y rehabilitación de la vía, olvidándose de la última etapa, la cual es en realidad el punto neurálgico de la concesión. Este diseño permite: el mantenimiento integral y uniforme de la carretera, la continuidad en el tráfico de vehículos, la implantación de criterios homogéneos ponderados en el cobro de peajes y el establecimiento de un nivel óptimo de servicio y seguridad vial del corredor. Su objetivo se centra en la actualización y modernización de la red a los estándares internacionales. Las causas de esto serían: la búsqueda del mantenimiento a largo plazo de la red, en especial a lo que se refiere a niveles de servicio y seguridad vial de los usuarios; la falta de generación de recursos internos, tanto privados como públicos, para un crecimiento real y sostenido de la red de carreteras y la búsqueda de un desarrollo integral del sistema a través de la participación activa de los demás modos de transporte, evitando en el futuro una especialización perversa hacia el transporte vial.
- Evaluación de las alternativas de proyecto bajo criterios económicos, de operación y ambientales: todos los proyectos que se desarrollen a futuro, deberán considerar la mejor estructuración con el fin de que a menores costos se mantenga un óptimo servicio. Si bien es cierto que la Ley 99 de 1993, creó el Ministerio del Medio Ambiente y normas que regulan el impacto sobre el medio ambiente, las anteriores concesiones no ponderaban en su real dimensión el efecto ambiental en los proyectos de infraestructura vial, y por ello, la estructuración de los nuevos proyectos de concesión deberán involucrar no solo principios de ingeniería y finanzas, sino que deberán estar sustentados bajo criterios económicos y ambientales. En este orden de ideas, este

* En la medida en que el corredor sea rentable en algunos tramos y en otros no (debido al crecimiento y composición heterogéneo del tráfico), se buscará mediante la partición del corredor un esquema de subsidios cruzados en el cual los tramos con superávit subsidien a los tramos deficitarios.

programa de concesiones demandará evaluar y estructurar los proyectos introduciendo aspectos socioeconómicos dentro de la evaluación, logrando de esta forma minimizar los requerimientos de inversión pública y de riesgos asumidos por el Estado, teniendo en cuenta la maximización de beneficios económicos, ambientales y sociales en sus zonas de influencia respectivas.

- Todos los proyectos de ésta generación de concesiones cuentan con estudios fase III, esto es: licencias ambientales en trámite, fichas prediales adelantadas, estudios técnicos de demanda de tráfico (en los estudios técnicos están incluidos los costos de referencia en cuanto a operación y mantenimiento de los proyectos), documentos licitatorios de referencia que cobijan los últimos avances logrados en materia de concesiones viales y evaluaciones financieras preliminares.
- Distribución de los aportes de la Nación en el mediano y largo plazo. Ante las dificultades fiscales del país, se debe proyectar el aporte de la nación al mayor largo plazo posible, con el fin de disminuir las presiones sobre el flujo de caja. El cobro de la tarifa de peaje será a través del mecanismo económico de banda. El Instituto Nacional de Vías ofrecerá un piso y un techo, dentro del cual el concesionario deberá proponer el monto a cobrar. Es así que si la banda propuesta por el Instituto tiene un techo de tres dólares y un piso de un dólar, y el concesionario ofrece cobrar dos dólares, el usuario deberá pagar los tres dólares, pues el dólar de diferencia será para el INVIAS. Esta medida le permitirá al INVIAS establecer un esquema de subsidios cruzados para la carretera concesionada, o usar los excedentes para financiar la construcción, rehabilitación y/o mantenimiento de otras carreteras de la red vial nacional que no sean rentables desde el punto de vista financiero.
- Incorporación de criterios económicos y de tráfico en la estructuración de proyectos. Se debe buscar en los proyectos de esta generación, aquellos que busquen la mayor rentabilidad para concedente y concesionario, mediante la integración de corredores y economías de escala.
- Incorporar criterios novedosos, para lograr todo lo anterior, la Tercera Generación de concesiones se estructuró con firmas no sólo de Banca de Inversión sino con firmas de consultoría económica que realizaran los estudios socioeconómicos. Dichas firmas deberán entablar una alianza estratégica, la cual deberá acompañar al concesionario ganador de la licitación y al INVIAS hasta el cierre financiero de la concesión, logrando así un trabajo conjunto entre las partes, con el objetivo de estructurar la concesión de una forma equilibrada, como consecuencia de los aspectos estudiados.
- La relación con las comunidades, es una situación de impacto social alto y por ende la relación de los proyectos con estas es fundamental, en especial lo que tiene que ver con la instalación de casetas de peaje, la cual hasta ahora se había realizado teniendo en cuenta solamente aspectos financieros. Es necesario incorporar criterios económicos y sociales y analizar las características del tráfico en el momento de definir la ubicación

de dichas casetas, así como las tarifas de peaje que se van a cobrar.

- Se incorporó al esquema una adecuada estrategia de valorización, por ello, es indispensable incluir dentro del análisis las características de los predios, su distancia con la vía y el momento en que dicha valorización se hace efectiva. Así mismo, se hace necesario incorporar las características de las comunidades y el tipo de tráfico en cada proyecto para determinar los montos a pagar por este concepto.
- Fortalecimiento de la Gestión de Valorización y Compra de Predios. El INVIAS, deberá fortalecer la gestión de cobro y análisis de la influencia de los proyectos para involucrar de manera efectiva ingresos a la concesión y al Estado por estos impuestos indirectos.
- Fortalecimiento del seguimiento y control. El Estado deberá ser más pro-activo en el desarrollo de controles, mediante la creación de grupos gerenciales especializados, que evalúen permanentemente la gestión del concesionario.

Estos parámetros, muestran sin duda alguna que el gobierno ha aprendido la lección, ha aprendido a negociar, ha sido más técnico y estructurado en la concepción de la concesión. El gobierno nacional continúa haciendo seguimiento permanente al tema de concesiones, buscando la manera de mitigar los riesgos, buscando transferir las contingencias, procurando la mayor rentabilidad, medida ésta en servicio y satisfacción de los actores de los programas. El INCO, ha aprendido que el negocio es más financiero que de ingeniería y por tanto, debe fortalecer la participación de este tipo de especialistas, ha aprendido que entre más conozca de la obra, menos riesgo está dispuesto a asumir, que no todas las vías y no todos los proyectos son viables desde el punto de vista del concesionario, pero que el apalancamiento con el sector privado es una necesidad para mantener niveles de inversión en infraestructura, acordes a las necesidades del mercado exportador. En el cuadro 7..., se muestra el costo de las concesiones y los alcances contratados.

Cuadro 7. Costo de concesiones de la tercera generación

CONCESIÓN	CONST	REHAB	MMTO	COSTO INICIAL de Julio de 2002 (\$MILLONES)
Zipaquirá – Bucaramanga (Palenque)	8	377.0	385.0	30.911
Bucaramanga (Palenque) Ye de Cienaga	17.3	535.0	535.0	296.417
Malla Vial del Caribe	27.8	790.0	1140.0	676.140
Briceno – Tunja – Sogamoso	30.7	189.0	219.7	411.283
Corredor Bogotá– Ibagué – Buenaventura	128.90	412	412	935.351
La Paila – Pereira	8	64.2	72.3	102.284
Total en contratos	39	566	604	442194
Total en estructuración	165	1801	2160	2.010.192

Fuente: Instituto Nacional de Vías.

Simultáneamente con la estructuración de las concesiones, el Instituto Nacional de Vías, como principal ente ejecutor de las políticas del gobierno, continuó en su proceso de construcción, mantenimiento y conservación de la infraestructura vial, definida ésta como la de orden nacional; los departamentos haciendo lo propio con la Red Secundaria, los municipios y el Fondo Nacional de Caminos Vecinales la Red Terciaria. Esta aparente dualidad en la ejecución de la política estatal y a la necesidad de continuar haciendo ajustes estructurales en el gobierno central, dio origen a una nueva reestructuración del Estado en el año 2003, con la cual se ordenó la liquidación del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, mediante Decreto 1790 de 26 de junio y la transferencia de la Red Terciaria al Instituto Nacional de Vías. Se creó el Instituto Nacional de Concesiones, mediante Decreto 1800 de 26 de junio de 2003, quienes asumirían los contratos de Concesión suscritos por el INVÍAS y sería el encargado a futuro de estructurar todas las concesiones tanto de carreteras, como redes fluviales y férreas; pero evidentemente, el tema de inversión y manejo de infraestructura, no es un tema de nombre de entidad ejecutora. La dificultad, está en la asignación de recursos desde el presupuesto nacional, de garantías, de consecución de inversionistas en el mercado financiero y con un factor que torna en el contexto internacional la falta de seguridad jurídica de un lado y de otro, además del conflicto interno armado existente en Colombia y como corolario del tema, se han incrementado los aportes del gobierno nacional para infraestructura, con una explicación a prueba de todo y es que el país se encuentra ad-pertas de suscribir el Tratado de Libre Comercio y mientras no se mejoren las condiciones de infraestructura para reducir los costos de fletes internos, la competitividad del país y por ende de sus productos está en seria desventaja con los países

desarrollados.

3.3 PARALELO ENTRE LAS GENERACIONES DE CONCESIÓN VIAL EN COLOMBIA

Las concesiones en Colombia, sus inicios, cambios y evolución han significado de manera estructural una visión diferente del negocio. El país se anticipó a su apertura y se comenzó a utilizar herramientas que venían siendo usadas en los países más desarrollados con cierto éxito, con la idea de que el negocio era fácil, que la experiencia en construcción de carreteras ofrecía el handicap suficiente para estructurarlo, en pocas palabras, se maduró a la fuerza. La visión, la cual consistía básicamente en la construcción de vías, dejó de lado una serie de variables que hoy ya se conocen.

Es evidente que el tema de riesgos y su evaluación o distribución, pueden hacer más o menos onerosa una concesión para el concedente. En el cuadro 8..., se puede visualizar en cada tipo de riesgo, la asunción del mismo dependiendo de la concesión a que se esté haciendo referencia. Con el fin de ilustrar mejor cómo se percibieron las concesiones en cada una de las generaciones, se han construido unas tablas comparativas de cada una de ellas con diferentes variables, que focalicen muy puntualmente sus diferencias formales. Estos riesgos son evidentemente diferentes y muestran la incidencia que representó para el Estado, la adopción de uno u otro esquema.

En el cuadro 9 se hace un análisis comparativo que muestra la evolución en el sistema de contratación por cuanto, se han transferido la mayoría de los riesgos al concesionario, se ha procurado la disminución de la inversión por parte del estado y se han ajustado las variables que hacían más onerosas las concesiones, manteniendo un nivel de riesgo aceptable. La inclusión de la Ley 448 de 1998 que mejora la garantía de pago al concesionario, coadyuvó en la seguridad para el inversionista de los recursos que asignara al proyecto.

De otro lado, con la política de seguridad democrática el Estado colombiano ha procurado mitigar el riesgo país, ofreciendo mejores garantías de seguridad para los inversionistas, avalando a su vez una coherencia macroeconómica en las políticas de largo plazo y la integración de los corredores viales estratégicos con miras a una adecuada infraestructura para un mercado abierto, globalizado y sin fronteras.

Cuadro 8. Distribución de riesgos en las concesiones de 1a, 2a, y 3a generación

RIESGOS	PRIMERA GENERACIÓN	SEGUNDA GENERACIÓN	TERCERA GENERACIÓN
Contractuales			
Obligaciones contractuales	Compartidos ⁽²⁾	Compartidos ⁽²⁾	Compartidos ⁽²⁾
Financiación de proyectos	Concesionario	Concesionario	Compartidos ⁽²⁾
Aportes y desembolsos estatales	Concesionario	Concesionario	Compartidos ⁽²⁾
Programas de trabajo	Compartidos ⁽²⁾	Compartidos ⁽²⁾	Compartidos ⁽²⁾
Conservación y mantenimiento vial	Concesionario	Concesionario	Concesionario
Caducidad y terminación anticipada	Concesionario	Concesionario	Compartidos ⁽¹⁾
Técnicos o de construcción			
Deficiencias en el producto obtenido	Compartidos ⁽²⁾	Concesionario	Concesionario
Mayores cantidades de obra	Compartidos ⁽²⁾	Concesionario	Concesionario
Obras complementarias	Estado	Concesionario	Concesionario
Obras adicionales	Estado	Estado	Estado
Compra de predios	Estado	Compartidos ⁽²⁾	Estado
Licencias ambientales	Estado	Compartidos ⁽²⁾	Estado
Comerciales			
Proyecciones de tráfico	Estado	Compartidos ⁽²⁾	Concesionario
Estimación de tarifas	Estado	Compartidos ⁽²⁾	Compartidos ⁽²⁾
Garantías de ingreso	Estado	-	-
Económicos y financieros			
Riesgo soberano	Compartidos ⁽⁴⁾	Compartidos ⁽⁴⁾	Compartidos ⁽⁴⁾
Riesgo de solvencia	Inversionistas	Inversionistas	Compartidos ⁽³⁾
Políticos y sociales			
Conflictos de orden social y políticos	Estado	Estado	Estado
Seguridad interna y externa	Estado	Estado	Estado
Legislativos y regulatorios			
Legislación tributaria	Estado	Compartidos ⁽²⁾	Compartidos ⁽²⁾
Legislación ambiental	Estado	Compartidos ⁽²⁾	Compartidos ⁽²⁾
Fuerza mayor			
Hechos de la Naturaleza	Estado	Estado	Estado
Decisión de la autoridad competente	Estado	Estado	Estado

Nota: En los riesgos señalados como compartidos la notación al final representa:

(1) Compartido por el Estado, Concesionario e Inversionistas.

(2) Compartido por el Estado y el Concesionario.

(3) Compartido por el Estado y los Inversionistas.

(4) Compartido por el Concesionario y los Inversionistas.

Fuente: Instituto Nacional de Vías. Subdirección de Concesiones.

Cuadro 9. Comparativo entre la 1ª, 2ª y 3ª generación de concesiones

PRIMERA GENERACIÓN	SEGUNDA GENERACIÓN	TERCERA GENERACIÓN
Estudios a nivel de Fase II (Anteproyecto) el Concesionario los llevaba a Fase III (Etapa de Diseño).	Estudios a nivel de Fase III estructuración a través de gerencias (Etapa de Preconstrucción).	Estudios a nivel de Fase III incluyendo licencias ambientales y estudios prediales.
Estudios de tránsito sin aval.	Estudios de tránsito avalados por firmas internacionales a ingeniería financiera definida por la Banca de Inversión.	El Instituto y el concesionario realizarán estudios de demanda y no de tráfico. Lo cual implicará tener en cuenta el PIB, Ingreso, condiciones socioeconómicas y las Exportaciones, Producción petrolífera de la región.
Las licencias ambientales y predios no las entregaba el INV al Concesionario.	Entrega de predios (90%) y licencia ambiental por parte del INV al Concesionario.	Se fortalecerá la gestión en valorización, compra de predios, racionalización de los cobros de peaje y la gestión de la negociación con las comunidades.
Responsabilidad del INV de los estudios.	Responsabilidad total del Concesionario por sus diseños.	Responsabilidad tanto del INV como del concesionario en los estudios demanda. Los demás estudios son responsabilidad netamente del concesionario.
Repartición de riesgos poco clara.	Repartición de riesgos más clara y sustentada.	Identificación plena de los riesgos para las partes
Plazo fijo y corto de licitación.	Mayores y variables plazos de licitación.	Mayores y variables plazos de licitación.
Parámetros de calificación de la licitación más dispendiosos.	Calificación de propuestas con base en parámetros de objetiva evaluación.	Calificación de propuestas con base en parámetros de objetiva evaluación.
Concepto de carretera independiente a la red vial vecina.	Concepto de malla vial.	Concepto de malla vial y corredor vial. Se dará especial énfasis en atender los corredores viales que conecten los grandes centros productivos con los puertos.
Mecanismos de liquidez de tardía aplicación.	Disminución de los aportes de la Nación.	Estructuración fondos de contingencia.

Continuación Cuadro 9...

PRIMERA GENERACIÓN	SEGUNDA GENERACIÓN	TERCERA GENERACIÓN
Contratos con vacíos jurídicos y sin definición de variables.	Los contratos introducen la definición de todas aquellas variables que pueden afectar a las partes.	Se fortalecerá los parámetros para las actividades de regulación y supervisión de los contratos en aspectos técnicos, financieros, económicos y legales, con el objetivo de lograr una mejor relación.
Poco énfasis en la promoción.	Gran énfasis en la promoción de los proyectos.	Los proyectos se estructurarán con firmas de economía que realicen estudios socioeconómicos conformando alianzas con la banca de inversión.
Gran incertidumbre por el manejo presupuestal de la entidad.	Disminución de la incertidumbre del manejo presupuestal por parte de la Entidad (Vigencias Futuras).	En caso de que los proyectos necesiten aportes de la nación, se distribuirán en el tiempo de la concesión por medio de vigencias futuras
Garantías de ingreso durante la etapa de operación del proyecto sobre el tráfico estimado.	Desaparece la garantía de ingreso y se opera con ingreso esperado.	Evaluar y estructurar los proyectos con énfasis en la operación y el nivel de servicio, introduciendo aspectos socioeconómicos dentro de la evaluación logrando de esta forma minimizar los requerimientos de inversión pública y de riesgos asumidos por el Estado.
Plazo fijo de concesión	Plazo variable de concesión	Plazo variable de concesión.
Se establecían fechas fijas para la adquisición de predios y licencias ambientales.	Cronograma de adquisición de predios y licencias ambientales pari-passu con el cronograma de obras.	La tarifa de peaje será a través del mecanismo de banda. La medida permitirá, al INVIAS, detectar donde efectuar ajustes.
		Se premiará la seguridad vial. Si el índice de accidentalidad disminuye en el corredor, INVIAS compensará al concesionario.
		Esquema de financiación a largo plazo y optimización de condiciones de riesgo. Los concesionarios tendrán que constituirse como sociedades anónimas, lo cual les permitirá acceder al mercado bursátil y de capitales.
		Lograr sinergias, desarrollar y mejorar las condiciones de la vía.

Fuente: Instituto Nacional de Vías. Subdirección de Concesiones.

4. TEORÍA DE LA REGULACIÓN DE LAS CONCESIONES VIALES

La teoría de la regulación gira en torno a la racionalidad económica, en la que cada agente económico tiene una función-objetivo, en el caso del consumidor busca maximizar la función de utilidad y el productor la función de beneficio lo que trascenderá en niveles de eficiencia que garanticen a la sociedad una función de máximo beneficio social.⁵⁴

Pese a lo anterior, es frecuente que como en algunos casos de contratos de concesión, el Estado como contratante no logre obtener el equilibrio económico esperado, por lo que requeriría de agentes reguladores que garanticen la eficiencia económica, la transparencia de los procesos, la buena relación entre los actores, así como las reglas de juego establecidas en los contratos antes de su suscripción en donde se especifiquen las obligaciones y derechos de las partes, basados en variables que se puedan cuantificar con lo que se evita la modificación constante de los contratos durante su desarrollo con el consecuente incremento de los niveles de riesgo.

4.1 REGULACIÓN EN INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE

Pese a que el transporte ha sido considerado por el Estado como un sector estratégico, explotado por el sector público, se ha dado apertura a la participación privada en la construcción y explotación de infraestructuras y servicios. Siendo la principal preocupación del Estado la garantía del derecho de accesibilidad y movilidad de los usuarios y del desarrollo industrial y comercial.

Una carretera se constituye en un bien privado en el momento en que se establece la exclusión de los usuarios que no paguen el derecho a transitarla – peaje-, por el contrario una carretera con poca demanda sin ningún tipo de recaudo corresponde a un bien público.

Se podría pensar que el papel regulador del Estado se enmarca en fijar administrativamente un costo que permitiera a la empresa privada obtener un precio justo, con el que lograra recuperar su inversión y obtener los beneficios esperados sobre el capital, evitando de esta forma la fijación de un precio por encima del costo real del servicio prestado. Sin embargo, la eficiencia económica no es el único interés de un gobierno. Para Campes y Estanche,

⁵⁴ LOZANO, Olga y SARMIENTO, Rafael. La contratación pública y el desarrollo de la infraestructura. En: revista del derecho público. Bogotá: UNIANDES, 2002.

1998, las necesidades fiscales o distribución de renta son objetivo de primer orden,⁵⁵ dado que si la única preocupación del gobierno fuera la eficiencia económica no sería necesario que la empresa privada fijara un precio mayor al costo.

En el caso de los ferrocarriles, la tarifa de transporte de productos es directamente proporcional a la distancia, es decir, los productos de las zonas rurales más pobres y alejadas podrían verse afectados por un mayor costo de transporte que los de las zonas cercanas. En este caso el gobierno podría optar por conservar el equilibrio y la equidad, obligando al concesionario a mantener las frecuencias de servicio y precios favorables para estas zonas e incompatibles con la eficiencia económica, criterio de equidad que prevalecería sobre el criterio de eficiencia en la asignación de recursos. Debido a esto, objetivos como la eficiencia entrarán en conflicto con la equidad, presupuesto y aceptabilidad política. En este caso para evitar el conflicto, el gobierno deberá analizar la posibilidad de permitir que el concesionario eleve el precio por encima de su costo en otros servicios, para así lograr un equilibrio financiero.

Los conflictos pueden aparecer con la consecución de un objetivo; si lo que se persigue es eficiencia puede pasar que la parificación con relación al costo de oportunidad en el corto plazo no permita un nivel de inversión admisible a largo plazo, por esto aceptar precios superiores en menor plazo, podría constituirse en un camino con el que se garanticen niveles de capacidad e innovación a largo plazo.⁵⁶

La regulación en infraestructura, ha tenido una amplia participación del Estado, en sectores diferentes tales como el de comunicaciones, salud, donde la regulación es prolífica, explicable esto, por el carácter monopolístico del servicio que se está prestando, pretendiendo defender el Estado a la parte más vulnerable y actuando con cierto paternalismo, pero subsidiariamente exigiendo la mejora de la prestación del servicio, regulando la competencia y controlando el costo del servicio prestado. En el sector transporte, se podría afirmar que la regulación es “incipiente”. La Constitución de la República, las Leyes 80, 99 y 105 de 1993 enmarcan en un todo la regulación y más que ello, expresan un contexto legal o jurídico de la concesión. La Ley 448 de 1998, la Ley 185 de 1995, la Ley 533 de 1999 de manera indirecta tienen fundamental ingerencia en el tema de concesiones. Esta aparente falta de regulación del contrato de concesión, se ve compensada al aceptar que el contrato de concesión, tiene un carácter eminentemente privado y como tal se rige por el derecho civil, y en este código, hay suficiente jurisprudencia. Es de precisar, que al contrato de concesión como tal, le es aplicable la Ley 80, y en aquello que no estipule se regirá por el Código Civil.

⁵⁵ WORLD BANK (EDI), UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS. Privatización y regulación de infraestructuras de transporte: una guía para políticos y Reguladores. p. 3. Estanche, Antonio y De Rus, Ginés Editores. *sn*

⁵⁶ *Ibid.*, p.4.

4.2 REGULACIÓN Y PRIVATIZACIÓN

“La privatización es un instrumento político empleado por los gobiernos de muchos países para promover y reforzar el desarrollo económico. También es una manifestación del movimiento de reforma de la economía que pretende reducir el papel del sector público y ampliar el que desempeñan las instituciones de mercado privadas. Un concepto más amplio de la privatización abarca las políticas que fomentan la participación del sector privado en la provisión de servicios públicos y de infraestructuras, y que eliminan o modifican la situación de monopolio de las empresas estatales”.⁵⁷

La privatización en las concesiones viales de transporte no puede entenderse en un todo como tal; dado que cuando se trata de una venta de un bien o servicio a un agente privado, el vendedor se desentiende del producto que vende y no le incumbe lo que ocurra después, contrario a lo que pasa cuando se trata de la enajenación de activos públicos, en los cuales el vendedor continúa ligado al producto aun después de la venta; es decir que el gobierno solo podría desinteresarse de lo que ocurra después de la venta solo si la empresa privatizada opera en un mercado competitivo en el que no se produjeran variaciones externas que afectaran el bien o servicio en forma significativa.

La privatización se origina por diferentes causas: aumento en la eficiencia, mejoramiento de la infraestructura o con el objeto de reducir el déficit público. Existen diferentes tipos de participación privada enmarcados dentro del denominado proceso de privatización, tales como la venta de activos públicos, financiación y gestión privada* y contratos de servicios a terceros (outsourcing). La privatización no es únicamente un proceso de venta entre el sector público y el sector privado, por tanto el Estado continúa al tanto de lo que ocurre una vez la venta se ha producido. De esta forma adicional al precio de venta el gobierno debe tener en cuenta otras variables, en un ambiente en el que no se cuenta con competencia o esta resulta limitada por la misma privatización.

Los procesos de privatización son una gran oportunidad para poner en práctica los esquemas de regulación. Estos procesos se están llevando a cabo en países como Chile y, Argentina, en los que se muestran progresos en la práctica y desarrollo de la regulación. Para Braeutigam 1989, el objetivo de la regulación está encaminado a maximizar el bienestar social definido como la suma de los excedentes del consumidor y productor.

⁵⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO - OIT. Documento informativo Ginebra. 1999 [online]. Acceso en www.google.com, el 5 de julio de 2005.

* Se incluye dentro de esta clasificación las concesiones viales manteniendo la propiedad de los activos (carreteras y vías férreas).

Adoptando un objetivo de eficiencia se puede afirmar que la regulación actúa como un sustituto en el mercado de la asignación de recursos, por esto la regulación debe buscar la promoción de la competencia donde sea posible y si esta no existe su objetivo deberá ser regular de la manera mas eficiente bajo la estructura de la información y los incentivos que tienen los agentes bajo los diferentes esquemas regulatorios.⁵⁸

La calidad, efectividad y ámbito de regulación esta fundamentada por la institucionalidad en que se desarrolla, siendo los aspectos fundamentales de esta: la propiedad, el esquema legal, esquema de opciones para regular y marco generado por las políticas que impulsan la competencia.

El gobierno debe continuar ejerciendo una regulación, controlando las variables externas que impidan el abuso que sobre el usuario del servicio pudiese tener el agente privado desde su posición dominante. Para Laffont y Tirole, 1993 el gobierno puede ejercer dos tipos de control: el control externo, que esta relacionado con aquellos elementos que integran a la empresa con el mundo exterior: Para consumidores, (precio, calidad, selección del producto), para competidores (regulación de la entrada, precios de acceso a la red), para contribuyentes (auditoria de costos); y un control interno como las entradas de la empresa y del proceso de minimización de costos.⁵⁹

El gobierno ejerce el control externo relacionado con la fijación de precios (tarifas), control de calidad técnica y de atención al usuario. La regulación de estas variables es lo que impide que la empresa una vez privatizada pierda el sentido social y se transforme en una fuente de lucro que solo beneficie al concesionario; sin embargo una regulación estricta que reduce beneficios hace poco atractivo el negocio para el concesionario y de esta forma el valor ofrecido al Estado va a ser menor, lo que corresponde a una proporcionalidad tal que a mayor poder de mercado ejercido por el privado, mayor será el valor ofrecido al gobierno y viceversa.

El concesionario recibe de la concesión misma un poder sobre el mercado, dado que obtiene la exclusividad de operar bajo algunas condiciones establecidas en el contrato. Si las condiciones no están claras a favor del usuario puede ocurrir que el concesionario obtenga beneficios superiores a los razonables, por esta razón la competencia en un mercado es muy importante aun más que el tipo de propiedad. La competitividad entre operadores garantiza la obtención de un producto o servicio a costos menores y su ausencia puede generar que un operador privado preste un mal servicio, es decir una ineficiencia productiva. Para Kerf 1998, conceder exclusividad a un operador puede ser justificado por

⁵⁸ PAREDES, Ricardo; SÁNCHEZ, José y FERNÁNDEZ, Arturo. Privatización y regulación en Latinoamérica. Universidad de Chile. Acceso en www.google.com, el día 7 de julio de 2005.

⁵⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Op. Cit., p. 8.

algunas de estas razones:

1. Cuando se impone al concesionario la obligación de cobrar precios más bajos a un grupo de consumidores y más altos a otro, o establecer un precio igual para todos los usuarios aun cuando los costos de producción difieran por grupo de consumidor.
2. Cuando la competencia disminuye beneficios e involucra nuevos riesgos, cuando se presenta un riesgo político, la exclusividad hace más atractiva la inversión para los interesados en participar.
3. Cuando se trata de evitar que otras empresas entren a una industria que se constituye como monopolio natural.

Lo anterior apoya el régimen de exclusividad de las concesiones, pero no hay que olvidar que siempre se deben contraponer los pros y los contras frente a las ventajas y desventajas de introducir competencias en un monopolio natural. El reto para el Estado es diseñar sistemas de intervención pública, basados en la creación de incentivos para que las empresas generen el interés por reducir costos y aumentar la productividad, sin desmejorar la calidad o elevar los precios.⁶⁰

Para Stiglitz (1998), cuando una situación mejora a un grupo de ciudadanos sin empeorar al otro, se dice que se ha producido una mejora en el sentido de Pareto. Sin embargo, en la privatización no se ve el sentido paretiano, ya que existen perdedores y ganadores. Además del gobierno y la empresa privada, hay otros actores como el regulador, los usuarios, los trabajadores y los contribuyentes, cuyos intereses son contradictorios, lo que explica el desarrollo de varios de los procesos de regulación. La oposición de grupos de interés se presenta ante la incapacidad del gobierno de comprometerse con una propuesta. Frecuentemente, los ganadores de una política económica son numerosos y dispersos y aunque la compensación es posible en teoría, en la práctica no lo es tanto, dado que es difícil lograr la organización de un gran grupo de beneficiarios frente al pequeño y concentrado grupo de perdedores que ejercen una oposición más efectiva.

La importancia de los mecanismos de regulación radica en que deben ser diseñados para garantizar que la empresa privada no se aleje de los objetivos del regulador. Se pueden crear incentivos que beneficien a la empresa sin afectar al consumidor. Sin embargo la creación de estos origina el aumento de riesgos y de esta forma podría afectar la participación privada y generar un aumento de costos.

⁶⁰ Ibid., p. 10

El papel del regulador consiste en garantizar que la prestación del servicio corresponda a una total equidad, que los costos de producción sean mínimos conservando la calidad técnica, que los precios se ajusten a dichos costos, que la calidad sea óptima y se ajuste a lo requerido por los consumidores con la permanencia de inversión en capacidad e implementación de nuevas tecnologías. No obstante es más recomendable que el papel de regulador no sea asumido directamente por el gobierno sino que se haga a través de un regulador independiente, que logre desempeñar la labor de aplicar las normas establecidas para conseguir que los operadores privados obtengan los incentivos para llevar los resultados a un nivel óptimo. El regulador independiente ha de estar alejado de las presiones políticas y de cualquier tipo, de los agentes privados y de los usuarios del servicio. Para lograr independencia y autonomía sobre sus decisiones, es más conveniente que la agencia reguladora cuente con sus propios recursos y decida sobre la contratación de su personal técnico. Esta independencia no significa que el regulador no deba responder y dar cuenta de sus decisiones, por esto la necesidad de contar con normas por las que se establezca no solo el papel de la agencia privada sino también del regulador de la misma. Sin embargo no todos los países en donde se desarrollan proyectos de concesión tienen establecido bajo parámetros claros la existencia y funciones del agente regulador.

4.3 ELEMENTOS FUNDAMENTALES DENTRO DEL CONTRATO DE CONCESIÓN

Dentro del contrato de concesión es fundamental tener claridad desde el inicio del proceso precontractual, etapa contractual, desarrollo y elementos que se requieran para una eventual renegociación del mismo. Para Saw, Gwilliam y Thompson, 1996, Kerf et al, 1998 y Campres y Estanche, 1997, los elementos que deben tenerse en cuenta son los siguientes:

1. Objeto de la Concesión: comprende la descripción, alcance y tamaño de la actividad objeto del concurso, la cual debe ser descrita con exactitud con lo que se evitan problemas posteriores por interpretaciones erradas sobre cuales servicios se prestaran con exclusividad y cuales no.
2. Exclusividad: dentro del contrato se debe establecer claramente si el objeto de la actividad se dará en exclusividad al concesionario al ser el único oferente durante el tiempo en el que se desarrollará la concesión, lo cual es conveniente en caso de que las actividades a desarrollar sean deficitarias, o se trate de infraestructuras que deban ser construidas y mantenidas aún cuando no tengan gran atractivo comercial. Sin embargo la exclusividad no todas las veces es necesaria y debe manejarse cuidadosamente analizando los pros y contras antes de establecer requisitos de entradas que procure la exclusividad. A menor tiempo de duración del contrato menores serán los riesgos que se corren con la exclusividad, para contratos de concesión de 25 y 30 años los riesgos son mayores.
3. Propiedad de los activos: de acuerdo con la duración del contrato y de acuerdo

con la existencia de un mercado de segunda, y con base en la especificidad y recuperabilidad de los activos, el gobierno puede retener la propiedad de los activos que se conexionan.

4. Precios: la regulación del precio se hace necesaria cuando el operador corresponde al modelo de exclusividad, sin embargo los concesionarios de una carretera de peaje regulada tienen información privada que el regulador desconoce, por tanto el desafío para el regulador es diseñar mecanismos de control que ofrezcan los resultados más próximos a aquellos que alcanzarían si contaran con la información completa. De allí que el modelo competitivo tiene la ventaja de eliminar la necesidad de regular el precio, para evitar abusos de la posición dominante⁶¹.
5. Duración y tamaño del contrato: dentro del pliego de condiciones la duración del contrato es uno de los elementos de mayor importancia. Se puede afirmar que cuanto menor sea la duración de este, mayores serán los beneficios, o para los consumidores, dado que el riesgo para el concesionario de ser sustituido por otra empresa es cada vez más real. Un contrato de concesión de 20 a 30 años hará que el contrato se convierta en un monopolio con relaciones muy estrechas con el gobierno y en algunos casos con abuso de posición dominante. De igual forma, el tamaño de la concesión no tiene por que ser proporcional al tamaño de la zona que va a ser operada o intervenida. Puede reducirse el tamaño de la concesión y dar cabida a un gran número de concesionarios que garanticen mayor efectividad en términos de competencia y de esta forma se disminuya el riesgo y abuso de poder que de alguna forma puede llegar a afectar a los usuarios.⁶²
6. Inversiones: las obras, instalaciones y todas las actividades que el concesionario realizara, deben ser claramente especificadas dentro del contrato, así como su costo, alcance, programación y especificaciones técnicas, controlando que se realicen en su totalidad, sobretodo en aquellos casos en los que se trata de actividades que incluyan construcción de infraestructura nueva, implementando una metodología de control que impida que el concesionario abandone la obra antes de culminarla.
7. Control y sanciones: es probable que un concesionario sujeto a precios máximos autorizados intente reducir los costos sacrificando estándares de calidad, tanto en las obras como en la prestación del servicio. Por tanto se deben crear alternativas de solución tales como incentivos a los cumplimientos antes del tiempo de la programación y sanciones cuando se presentan atrasos y desviaciones de importancia.
8. Renegociación: un proceso de renegociación de los contratos de concesión puede

⁶¹ Ibid. P. 25

⁶² Ibid., p.21

presentarse por varias causas, entre ellas: la voluntad del gobierno de continuar con una empresa concesionaria que haya mostrado muy buenos resultados, por lo que vería la conveniencia de adicionar el contrato; la otra, por resultados deficitarios no esperados por el concesionario; por reducción de flujos de transporte y disminución de recaudo o por mayores costos de inversión diferentes a los programados en el contrato. En todos los casos el gobierno deberá evaluar cuidadosamente la conveniencia de negociar o no un proceso, equilibrando los pros y contras de continuar o terminar con dicho contrato.

Para el caso particular de las concesiones viales en Colombia los puntos expresados en líneas anteriores fueron tenidos en cuenta en la Minuta de Contratos de los contratos de concesión de primera generación y fue así como se definieron algunas cláusulas que identificaban tres plazos fundamentales en los contratos de infraestructura por el sistema de concesión: etapa de diseño y programación, etapa de construcción y etapa de operación que incluye el mantenimiento y la reversión. Para ilustración se transcribe la cláusula tercera: plazos de la minuta de los contratos de concesión.⁶³

Plazos, el concesionario se obliga a iniciar la ejecución del contrato, dentro de los 15 días siguientes a la fecha de perfeccionamiento del mismo. El plazo para la ejecución del contrato es _____. El desarrollo y la ejecución deben hacerse dentro de los plazos siguientes:

a. Etapa de diseño y programación: está comprendida entre la fecha de perfeccionamiento del contrato y la fecha de inicio de la construcción del último tramo. La constitución del fideicomiso, la elaboración de los diseños para construcción y estudios de impacto ambiental definitivos, el ajuste de los programas de obras de inversión, y la estructuración del sistema financiero, deben realizarse en un plazo máximo de _____ a partir de la fecha de perfeccionamiento del contrato. Al comienzo y terminación de esta etapa se suscribirán el “Acta de iniciación de la etapa de diseño y programación” y el “Acta de finalización de la etapa de diseño y programación” respectivamente.

b. Etapa de construcción: está comprendida entre la fecha de inicio de la construcción del primer tramo y la fecha en que las obras y los equipos necesarios para la puesta en servicio del proyecto, sean recibidos por parte del _____. La construcción de la totalidad de las obras civiles e instalaciones del proyecto, el suministro, montaje y pruebas de los equipos, y la puesta en servicio a los usuarios, deben realizarse en un todo de acuerdo con lo establecido en la propuesta y en un plazo máximo de _____ contado a partir de la fecha en que se suscriba el “Acta de iniciación de la etapa de construcción”. Al terminar esta etapa se suscribirá “Acta de finalización de la etapa de construcción”.

⁶³ MINISTERIO DE TRANSPORTE & INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS. Caminos de progreso: programa de carreteras por el sistema de concesión, Op.Cit. en págs. 45 y 51.

c. Etapa de operación: está comprendida entre las fechas de recibo del primer tramo, por parte del _____, y la fecha en que el proyecto revierta a _____. Durante esta etapa el concesionario a su costa, llevará a cabo la conservación de las obras y administrará el proyecto al que se refiere el presente contrato en un todo de acuerdo con los pliegos de condiciones....

Estas cláusulas evidentemente han evolucionado y se han incorporado plazos y términos más precisos que eviten la interpretación y de cualquier forma, buscando la protección del Estado en la suscripción del contrato de concesión.

4.4 LA REGULACIÓN DEL SISTEMA DE CONCESIÓN DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN COLOMBIA

En rigor, se podría pensar que el esquema de concesiones no es *per sé* una privatización, por cuanto no se está transfiriendo la propiedad y por el contrario se suscribe una “alianza” mediante la reasignación de riesgos y beneficios desde la autoridad concedente hacia una entidad de carácter privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura o de prestación de servicios públicos.

Es claro que la autoridad busca obtener el máximo beneficio para la comunidad, mientras que el objetivo del inversionista privado es el de obtener al menos el deber ser de la rentabilidad de su inversión de acuerdo con los riesgos asumidos en el proyecto. Es aquí donde la alianza adquiere relieve, ya que la búsqueda del punto de equilibrio que permita que cada una de la partes adquiera los beneficios que remuneran los riesgos asumidos, lleva a una relación Gana-Gana.

Este tipo de mercados se caracterizan por ser del tipo de Monopolios Naturales. El gobierno o los entes reguladores son los encargados de velar porque se cobren tarifas justas a los usuarios del producto o servicio objeto de la concesión. En cada país y para cada proyecto en particular los riesgos son diferentes, sin embargo se pueden identificar algunos riesgos comunes a este tipo de proyectos: riesgo de construcción, riesgo de Operación y mantenimiento, riesgo político, riesgo financiero, riesgo legal, riesgo de mercado. Identificados los riesgos del proyecto el objetivo es hacer una asignación efectiva de estos, cuya meta final sea minimizar el costo de financiación.

Una limitante de las instituciones que tienen a cargo la regulación en los países, es que se encuentran adscritas a un Ministerio, lo que les resta independencia. La dependencia del poder ejecutivo genera problemas. En primer lugar, los ministerios cumplen

simultáneamente un rol de fomento y un rol regulador respecto a las empresas que participan en sus sectores. Estos roles entran en conflicto cuando la regulación intenta reproducir lo que resultaría si hubiese competencia, lo que favorece a los usuarios y aumenta el bienestar general, pero reduce las ganancias de las empresas.

Los reguladores deben mantener la confianza de sus superiores (el ministro respectivo). Se ha demostrado que los concesionarios cuentan con grandes incentivos para invertir en las actividades de lobby político, para influir en las decisiones de la autoridad. Por lo general las empresas tienen fácil acceso a los superiores del regulador, y logran presionar para que la regulación sea blanda. En cambio, el público tiene dificultades para organizarse y presionar, para que el regulador sea efectivo, ya que el costo individual de organizarse es muy alto comparado con el beneficio individual.

Otro problema que se presenta con un regulador dependiente es que no tiene objetivos claros. Así, responderá parcialmente a los objetivos del Ejecutivo, el que en ocasiones preferiría sacrificar la adecuada regulación de las concesiones por otros objetivos de política.

Para garantizar la independencia del regulador, separándolo del Ejecutivo, requiere que la institución cuente con autonomía financiera, que el cargo del regulador tenga una duración suficientemente prolongada y que no pueda ser sustituido. El objetivo del regulador debe limitarse a fijar peajes socialmente óptimos sujetos a la restricción de que el concesionario recupere su inversión y obtenga una rentabilidad normal.

Los países que no presentan estabilidad política, económica y normativa, reducen sus posibilidades de atraer capital extranjero para financiar las concesiones.

De otro lado, se deben identificar los posibles participantes en el proyecto a saber: concedente, el sector privado, los inversionistas, las entidades crediticias, las compañías de construcción, los fabricantes de materiales y equipos, el operador y finalmente el/los usuarios del producto y/o servicio, actores que ponderando su peso sobre el éxito del proyecto garantizarán una concesión óptima.

Debe ser claro que para la comunidad, son mayores los costos por carecer del servicio que los costos de su implementación; es decir desde el punto de vista de la autoridad concedente, la sola evaluación financiera del proyecto no es suficiente, se debe hacer la evolución económica y social del proyecto evaluando su relación Beneficio-Costo.

Un riesgo importante a tener en cuenta es que los ingresos sólo se dan una vez finalizada la etapa de construcción y puesta en marcha del proyecto. Esto hace que sea crítico, que se defina con alta certeza el periodo de construcción y su presupuesto; para el caso colombiano la mitigación de este tipo de riesgos se ha hecho determinando los ingresos de la concesión desde antes de la etapa de construcción. La exposición al riesgo en el proyecto es mayor en sus etapas tempranas, es decir durante la etapa de construcción y al inicio de la fase de operación y mantenimiento, es ahí donde se debe enfatizar en los mecanismos de mitigación del riesgo.

El riesgo financiero esta dado por los altos niveles de apalancamiento que se utilizan en este tipo de proyectos, los cuales se estructuran bajo la modalidad de Financiamiento de Proyectos (*Project Finance*) estando respaldados por los flujos de caja del proyecto y tienen niveles de endeudamiento superiores al 70%. Las entidades crediticias imponen severos requerimientos a los indicadores de cubrimiento de intereses y de servicio de la deuda, aumentando el costo de los recursos en la medida que dichos cubrimientos no satisfagan plenamente los requerimientos de dichas entidades.

Desde el punto de vista de la estructuración legal se debe identificar la cantidad y el tipo de contratos necesarios que regulen las obligaciones de las partes, así como prever mecanismos de arbitramento que agilicen la solución de situaciones no contempladas inicialmente en los contratos.

Parte importante del éxito del proyecto a largo plazo está dado por la permanencia de un marco regulatorio consistente, independiente de los cambios de gobierno. En desarrollo de los términos de La ley 80 de 1993, el Estado hará explícito en los términos de contratación las garantías otorgadas para cambios regulatorios, administrativos y legales que afecten significativamente el retorno de la inversión. En aquellos casos permitidos por la ley, se eliminarán esas garantías si se consideran innecesarias. Igualmente, en el caso de pactar tarifas, peajes o cargos, se debe especificar en detalle los mecanismos de ajuste a los mismos.

El riesgo de cambios en las regulaciones normativas que puedan incidir en la economía del contrato (normalmente incluido dentro del concepto más amplio de “riesgo político”), deberá estar a cargo del Contratista privado, salvo casos excepcionales (Hecho del Príncipe).

En Colombia, la regulación está dada por las Leyes 80 de 1993 o Estatuto General de Contratación, la Ley 105 de 1993 o Estatuto General del Transporte, la Ley 99 de 1993, que dio origen al Ministerio de Medio Ambiente y la Ley 185 de 1995 sobre endeudamiento y garantías del sector público. Sin embargo, los financiadores han sido temerosos en la

inversión por considerar no estar dadas las garantías. Para 1997 en el CONPES-2098 en las recomendaciones (página 24), se anunciaba y recomendaba la necesidad de fortalecer la regulación creando normas de carácter estable y válidas en el largo plazo de manera que se reduzca la incertidumbre de los financiadores y se facilite la consecución de recursos privados para los proyectos, norma que se expidió en 1998 (Ley 448 de 1998), garantizando a los inversionistas la seguridad del pago de las acreencias generadas por el pago de riesgos transferidos al concedente.

La necesidad de mejorar la infraestructura y brindar un servicio de mejor calidad a los usuarios, ha obligado a los países latinoamericanos a utilizar las concesiones como alternativa de financiación y desarrollo a corto plazo. Evento que obligó a modificar y aprobar en los últimos quince años una legislación para regular el tema de las concesiones.

Su objetivo principal consistía en asignar al Ministerio de Transporte las funciones de planeación, coordinación y dirección general del sector y a entidades especializadas aquellas de regulación, control y ejecución de obras.

1. La Nación y las entidades territoriales tienen la facultad de establecer peajes y/o valorización como forma de recuperar la inversión del concesionario. La formulación para recuperar la inversión debe estar consignada en el contrato de concesión y no podrá ser modificada sin el consentimiento previo del mismo. (Artículo 30 de la Ley 105 de 1993).
2. La entidad concedente podrá utilizar recursos de su presupuesto para garantizar al concesionario unos ingresos mínimos (Artículo 33 de la Ley 105 de 1993).
3. Todos los recursos que produzca la obra dada en concesión corresponderán al concesionario hasta que este recupere su inversión y hasta tanto esto se cumpla, la entidad concedente podrá recuperar su inversión con los ingresos proveniente de la operación de la obra (Artículo 30 de la Ley 105 de 1993).
4. La entidad concedente solo podrá ejercer potestades consagradas en las cláusulas excepcionales de interpretación, modificación y terminación unilateral durante el término establecido para que el concesionario cumpla con la obligación de realizar las inversiones de construcción o rehabilitación (Artículo 32 de la Ley 105 de 1993).
5. Los concesionarios podrán titularizar los proyectos mediante patrimonios autónomos con el fin de obtener recursos (Artículo 31 de la Ley 105 de 1993).

La Ley 336 de 1996 por su parte, unificó los criterios y principios para la regulación del

transporte aéreo, marítimo, fluvial, masivo y terrestre. Estableció así mismo que las autoridades nacionales y regionales serán las encargadas de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su respectiva jurisdicción. Posteriormente, en el año 2001, se promulgaron varios decretos reglamentarios orientados hacia el fortalecimiento empresarial y la prestación de un mejor servicio bajo parámetros de calidad, oportunidad y seguridad, estimulando la iniciativa privada y promoviendo una sana competencia entre las empresas.⁶⁴

Cuadro 10. Entes reguladores

FIJACIÓN DE POLÍTICAS	FUNCIÓN DE REGULACIÓN				OPERACIÓN / EJECUCIÓN
	NORMATIVIDAD ECONÓMICA	REGLAMENTOS TÉCNICOS Y AMBIENTALES	SUPERVISIÓN	SANCIÓN	
-Ministerio de Transporte, -Departamento Nacional de Planeación (DNP), -Consejo Nacional Planificación Económica y Social (CONPES)	Ministerio de Transporte	-Ministerio de Transporte, -INVIAS, -Ministerio del Medio Ambiente	INCO INVIAS	INCO INVIAS	-INCO -INVIAS -Concesionarios

Fuente: Construcción propia.

La vigilancia, supervisión y control, están a cargo de la Superintendencia de Transporte (SPT), finalmente el Ministerio de Transporte asumió directamente las funciones de regulación que, anteriormente habían sido trasladadas a la Comisión reguladora de dicho sector.

Pero qué tan lejos está Colombia con respecto a otros países?, con respecto a los niveles de inversión está el país acercándose a los estándares internacionales, como contribución de la inversión privada al PIB (Producto Interno Bruto). Aunque se consideró como complemento al análisis efectuado, hacer un breve recuento de la Regulación en otros países. Para poder entender mejor el caso colombiano y si su regulación es suficiente o no, se analizarán los casos de Chile y Perú. En esta materia –regulación-.

⁶⁴ OSPINA, Germán. Colombia: desarrollo económico reciente en infraestructura – informe base. En: Documento Banco Mundial- septiembre 1 de 2004.

4.6 LA REGULACIÓN DEL SISTEMA DE CONCESIÓN DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN CHILE

En Chile, el marco normativo ha jugado un papel importante en el éxito que han tenido las concesiones, lo que se le atribuye a la flexibilidad que permite la ley para estructurar los contratos de concesión, de acuerdo a las características y necesidades específicas de cada proyecto. Adicional a esto, los proyectos se han caracterizado por el perfecto engranaje entre el concesionario y el Estado y la correcta distribución de riesgos lo que ha hecho muy atractivo el negocio de las concesiones. Por último, se ha considerado como factor de éxito la experiencia previa en el cobro al usuario por el uso de la infraestructura pública desde 1960, lo que ha generado un hábito de pago que no causaría ningún tipo de traumatismo.

En 1991 se promulgó la ley de concesiones, la cual fue modificada en 1993 y posteriormente en 1995, con el objetivo de brindar mayor protección a los inversionistas y acreedores del concesionario. Entre las modificaciones que se presentaron para promover la inversión extranjera encontramos:⁶⁵

- Modificación a la Ley de Bancos, incrementado los montos de los créditos que pueden ser concedidos a una misma persona natural o jurídica en relación al capital.
- Modificación a las normas que regulan la Administración de Fondos de Pensiones, Compañías de Seguros y Fondos de Inversión, con el objeto de aumentar sus posibilidades de financiamiento a obras de infraestructura de uso público. Esto fue consignado en la Ley No. 19.415

En la Dirección General de Obras Públicas, del Ministerio de Obras Públicas se creó del Departamento de Concesiones, oficina encargada de estudiar las licitaciones de los proyectos. Debido al aumento en el número de proyectos, a finales de 1994 se creó la Coordinación General de Concesiones como unidad funcional encargada de preparar las adjudicaciones de los contratos y adelantar el seguimiento a los mismos, soportado su actividad en las unidades operativas del Ministerio.

Las políticas y los programas de concesiones, son aprobados por el Consejo de Concesiones de Chile. El resultado de las concesiones en Chile, ha sido el mejor, su regulación ha permitido desarrollar una alianza estratégica entre Concedente y Concesionario; Chile tiene

⁶⁵ INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y Social (ILPES) & CEPAL. Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES, 2002.

los índices más altos de construcción e inversión en infraestructura de toda Sur América. Su especialización en el tema, su claridad conceptual sobre los proyectos a desarrollar, sus políticas macroeconómicas consistentes y las leyes de protección a los inversionistas, han garantizado la permanente inversión e interés de la banca y del sector privado.

4.7 LA REGULACIÓN DEL SISTEMA DE CONCESIÓN DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN PERÚ

Al inicio de la década de los 90 la red vial se encontraba en un alto grado de deterioro y abandono, motivo por el cual el gobierno peruano implementó un Plan de Emergencia Vial destinado a rehabilitar la red vial nacional y recuperar los niveles mínimos de transitabilidad.

En 1991 se inició el régimen jurídico para regular las concesiones con un decreto legislativo que promovía la inversión privada en obras públicas de infraestructura, el cual fue modificado en 1996, como resultado del Plan de Desarrollo de la Infraestructura Vial que diseñó el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción para el período 1996-2005, en el cual se pretendía entre otros, pavimentar el 70% de la Red Vial Nacional (11.500 km).

En Perú, el marco normativo para la regulación de las concesiones, se orientó a la creación de nuevas instituciones e incentivos para atraer a inversionistas privados, tanto nacionales como extranjeros. El marco regulatorio de las concesiones lo conforman las siguientes normas:⁶⁶

- La Constitución Política de 1993, contempla una serie de normas para la protección y promoción de la inversión cuya importancia radica en la permanencia de las mismas, no siendo posible su modificación por la legislación ordinaria sin el consentimiento de las partes.
- El Decreto Legislativo No. 662 –que regula el régimen de Estabilidad Jurídica a la Inversión extranjera– y el Decreto Legislativo No. 757, que contiene la Ley Marco de Promoción a la Inversión Privada. Ambos cuerpos jurídicos garantizan la libre iniciativa y las inversiones en todos los sectores de la actividad económica del país.
- El Decreto Legislativo No. 758, que establece el régimen de promoción de la inversión privada en obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, y su reglamento aprobado por Decreto Supremo 189-96-PCM. Con el propósito de precisar, aclarar y profundizar los mecanismos de promoción de la inversión privada, el Decreto Legislativo No. 758 fue complementado en 1996, por el Decreto Legislativo 839 que

⁶⁶ Ibid., p. 58.

establece que los inversionistas pueden recibir en concesión las obras de infraestructura y/o servicios públicos convenidos a cambio de su explotación por un período específico.

- Decreto Supremo No. 59-96 PCM y su Reglamento, Decreto Supremo No. 60-96-PCM, que unifican las principales características del marco legal y reglamentario del sistema de concesiones en el Texto Único Ordenado de las Normas con rango de Ley que regulan la entrega en concesión al sector privado, las obras públicas de infraestructura y de servicios.
- Ley No. 26.886, Ley de incentivos a las Concesiones de Obras de Infraestructura y de Servicios Públicos, que establece la posibilidad de hipotecar la concesión.

El concepto de concesión se encuentra definido en el artículo 3° del Reglamento del Texto Único Ordenado de las Normas con Rango de Ley, en el que se entiende por concesión “el acto administrativo por el cual el Estado otorga a personas jurídicas nacionales o extranjeras la ejecución y explotación de determinadas obras públicas de infraestructura o la prestación de determinados servicios públicos aprobados previamente por la Comisión de Promoción de la Inversión Privada por un plazo establecido”.

En este país, la inversión privada en lo relacionado con las obras públicas de infraestructura y de servicios que pueden ser otorgados en concesión al sector privado, es controlada por la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI), que sustituyó a la Comisión de Promoción de Concesiones.

La autoridad encargada del establecimiento de las políticas de participación privada en infraestructura y la preparación, promoción y adjudicación de proyectos con participación privadas es PROINVERSION. Las acciones de supervisión de los contratos de concesiones son responsabilidad del Órgano Supervisor de Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN), quien se encarga de monitorear el cumplimiento del contrato, los niveles e inversión y el mantenimiento de las obras.

Al contrario de lo que sucede en Chile, el exceso de regulación, de protagonismo del Estado han llevado al Perú, más problemas que beneficios en materia de concesiones, el intervencionismo de Estado y su interés de hacer permanente presencia en todos los ámbitos han generado desconfianza de la banca y del sector privado, y la consecución de inversión se ha tornado difícil. Sumado a esto la inestabilidad política y el riesgo país, condicionan la inversión privada hacia el desarrollo de nueva infraestructura.

4.8 PARALELO DEL MARCO REGULATORIO EN COLOMBIA CON CHILE Y PERÚ

En los cuadros 11, y 12..., se resumen las características básicas y las modificaciones que se efectuaron al marco normativo de cada uno de los países analizados en el presente capítulo.

De los tres países analizados, Chile se muestra como un ejemplo en materia de concesiones viales, éxito atribuido a la confiabilidad que se ha generado entre el sector público, el concesionario, los inversionistas, los contribuyentes y los usuarios, confianza que se ve manifiesta por el respaldo político a la estrategia, un marco normativo flexible que permitió estructurar contratos de acuerdo a las necesidades, procesos de contratación que garantizaron la transparencia, calidad en la obras ejecutadas, adecuada relación entre el concesionario y el Estado y el hábito de pago por el uso de la infraestructura pública, el cual forma parte de la cultura Chilena.

Cuadro 11. Paralelo de las modificaciones del marco regulatorio de los tres países

MODIFICACIONES	PERÚ	COLOMBIA	CHILE
Promoción a la Inversión Privada	-Constitución Política de 1993 -Decreto Legislativo No. 757	-Constitución Nacional, Artículo 365. -Ley 80 de 1993	-Constitución política de 1980 -Ley de Concesiones de 1991
Estabilidad Jurídica a la Inversión Extranjera	-Decreto Legislativo N. 662	-Ley 448 de 1998.	-Ley de Concesiones de 1991
Normas que regulan la concesión de bienes del Estado		-Ley N. 105 de 1993 – -Ley de Transporte	-Ley de Concesiones de 1991
Mecanismos para recuperación de la Inversión		-Ley N. 105 de 1993 -Ley de Transporte	-Ley de Concesiones de 1991
Políticas de endeudamiento del Estado		-Ley N. 185 de 1995 -Ley de Endeudamiento	
Financiación			-La ley 19415 introduce modificaciones a las normas que regulan las Administradoras de Fondos y Pensiones, Compañías de Seguros y fondos de Inversión, para permitirles el financiamiento de obras de infraestructura.
Régimen para la inversión privada en obras públicas de infraestructura y su reglamento	-Decreto Legislativo No. 758, se complemento en 1996 con el Decreto Legislativo No. 839	-Ley 105 de 1993	-Ley de Concesiones de 1991
Incentivos a las Concesiones Viales	-Ley No. 26.885		-En algunos casos se incluyen en los contratos
Institución que Estructura las Concesiones	-Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI)	-DNP-CONPES- Ministerio de Transporte – INCO	-Consejo de Concesiones
Institución que ejerce el Control	-Organismo supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN)	-INCO	-Ministerio de Obras Públicas - Coordinador General de Concesiones
Procedimientos para determinar el otorgamiento de concesiones de obras públicas de infraestructura.	-Licitación Pública, cuando la obra que se licita es de iniciativa pública y las condiciones son fijadas unilateralmente por el ente licitante. -Concurso de proyectos integrales, cuando el proyecto se origina de iniciativa privada.	-Licitación pública.	-Licitación Pública.

Continuación del Cuadro 11...

MODIFICACIONES	PERÚ	COLOMBIA	CHILE
Facultades de la administración en los Contratos de Concesión.	-Supervisión y control. -Regulación. -Modificar las condiciones de la concesión. -Sancionadora. -Reversión y Sustitución.	-Supervisión y control -Regulación. -Modificar las condiciones de la concesión. -Sancionadora. -Reversión y Sustitución.	-Supervisión y control -Regulación. -Modificar las condiciones de la concesión. -Sancionadora. -Reversión y Sustitución.
Plazo.	-No se establece plazo mínimo, pero se recomienda 10 años, pero el Decreto Supremo No. 059-96-PCM establece que el mismo no puede exceder de 60 años.	-La ley de contratos suprimió el límite máximo de 20 años, el plazo está limitado por la intención de la entidad que le sea retornada la infraestructura o por el hecho de que el valor presente de los ingresos sea atractivo para el inversionista privado.	-El plazo de cada concesión vial está fijado en el Decreto supremo de adjudicación, el cual se pudo fijar de forma definitiva o variable.
Obligaciones del Concesionario.	-Ejecución de las Obras. Conservación de las obras y la infraestructura existente. -Presentar las garantías que aseguren el cumplimiento. Indemnizar por los daños causados. -Revertir a favor del Estado la Infraestructura una vez finalice el plazo.	-Ejecución de las Obras en los tiempos establecidos. -Mantenimiento y operación de la obra. -Garantías de cumplimiento. -Contratar seguros que cubran la responsabilidad civil por daños a terceros.	-Ejecución de la obra. -Conservación y prestación del servicio. -Garantías de cumplimiento. -Contratar seguros que cubran la responsabilidad civil por daños a terceros.
Riesgos	-Los contratos incluyen cláusulas que estipulan una indemnización a favor del concesionario cuando el Estado suspenda la concesión. -El riesgo regulatorio es mitigado mediante los convenios de Estabilidad Jurídica, estos no pueden ser modificados mediante un acto unilateral del Estado.	-Se debe contar con diseños definitivos. -El INCO adopta un esquema de garantías de riesgo para sobrecostos de construcción del 20% y hasta el 10% para segundas calzadas. -El INCO asume la responsabilidad de la negociación y consecución de predios y licencias ambientales. -Ingresos mínimos que sustituyó la tradicional garantía de tráfico, este está limitado en tiempo y monto.	-Los riesgos son distribuidos mediante instrumentos de políticas públicas, en los cuales se considera: 1. Riesgo de Expropiación. 2. De construcción. 3. Ambientales. 4. De tarifa. 5. De demanda. 6. Catástrofes. 7. Cambiario.

Fuente: Comparación de las disposiciones legales en materia de concesiones viales en diferentes países. Centro de estudios sociales y de opinión pública. Cámara de diputados, México: octubre de 2004. Construcción propia.

Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Dolores María Rufián. Santiago de Chile, enero de 2002. Construcción propia.

5. ANÁLISIS DE CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE LOS ACTORES DE LA POLÍTICA DE CONCESIONES DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN COLOMBIA

La evaluación de políticas públicas tiende a constituirse en una nueva disciplina “que se preocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos” (Majone, 1997:214).⁶⁷

Existe una amplia variedad de definiciones de evaluación de políticas algunas de las cuales nos ayudan a entender el propósito de su desarrollo. Durán (1999: 169-175) define la evaluación de políticas públicas como una actividad de investigación aplicada, de producción de un “conocimiento comprometido” con las realidades sociales.⁶⁸

Para Monnier (1992: 101), es solamente con ese compromiso de la evaluación con la realidad y con otros autores que esta tendría una utilidad social.⁶⁹ La posibilidad de que la evaluación sea socialmente útil no dependerá del rigor técnico de la metodología empleada, sino de la credibilidad, y en consecuencia de la legitimidad en el enfoque empleado por los actores sociales involucrados⁷⁰. Dentro del marco de aplicación de una política pública se involucran actores y objetivos interrelacionados en los que se presentan jerarquías que varían de un actor a otro así como diferentes grados de influencia de un actor sobre otro o sobre el conjunto, de allí el origen de las convergencias o divergencias entre los diferentes actores.

Se desarrolla un ejercicio de análisis estratégico para poder observar los efectos que tiene la política de concesiones viales en Colombia entre los diferentes actores más relevantes en la actualidad en Colombia determinando los objetivos que los relacionan y los que discrepan. Ver Anexo A.

Dentro de los métodos de análisis de políticas públicas se encuentra el Método MACTOR en el que se definen los diferentes actores de la política y por medio del cual se cuantifica la

⁶⁷ ROTH DEUBEL, André- Noel. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. p. 137. Bogotá: Aurora ed., 2002.

⁶⁸ Ibid., p. 141.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

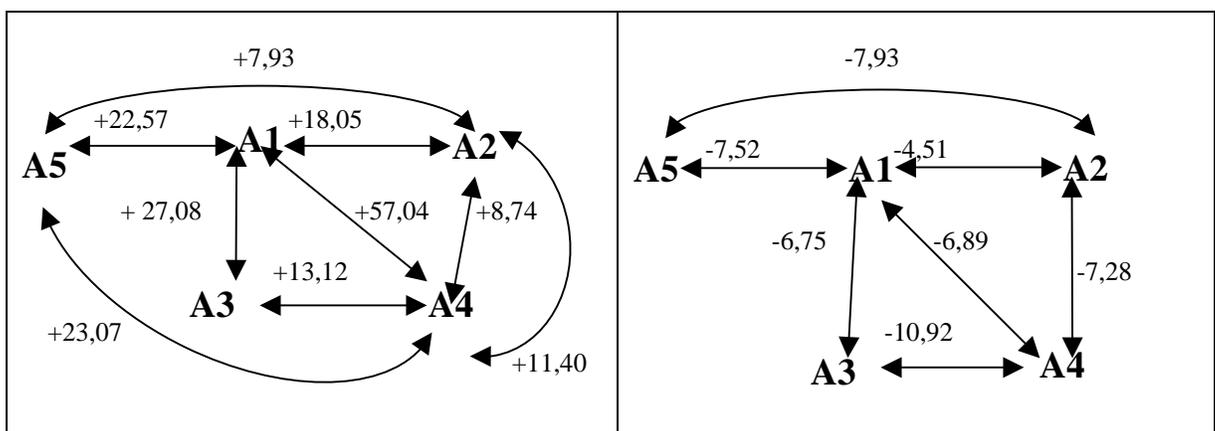
influencia y dependencia de un actor sobre otro así como los objetivos principales de la política. Con base en la ponderación que haga el analista a la relación de los actores con los objetivos, se estructuran las matrices de convergencias y divergencias, cuyos datos pueden ser representados gráficamente.

En la gráfica resultante se presentan los actores que se relacionan en convergencia y los que presentan discrepancias o divergencias; partiendo de estos datos, el analista puede hacer recomendaciones sobre estrategias que beneficien a todos los actores para reducir las discrepancias entre ellos.

La selección de los actores se hace teniendo en cuenta las partes que participan de una forma directa e indirecta en el proyecto. Aunque todos los proyectos son diferentes, los participantes son básicamente los mismos: el promotor del proyecto, que para nuestro caso es el gobierno o concedente; la empresa privada o concesionario, los usuarios, quienes serán los directos afectados positiva o negativamente dependiendo del éxito o fracaso del contrato de concesión; los transportadores o dueños de vehículos de carga y buses de pasajeros que al igual que los usuarios comunes se ven afectados por el resultado del contrato y la banca de inversión que pueden ser inversionistas institucionales y son quienes otorgan la financiación para el proyecto y frecuentemente lo hacen a través de bonos emitidos en mercados de capitales o bancos comerciales.

Alrededor del proyecto giran muchos otros actores sin embargo para la práctica del ejercicio se escogen los que para criterio del analista son más relevantes.

5.1 ANÁLISIS DE RESULTADOS



El ejercicio del Anexo A; nos muestra que gobierno, presenta convergencia con cada uno de los actores y en mayor grado con el concesionario por cuanto la política de concesiones

ha sido formulada con objetivos que de una forma u otra, benefician a quienes participan en esta. El gobierno ofrece al público una vía en concesión, un derecho para explotar un bien público, derecho para prestar un determinado servicio, asociado a un flujo de ingresos que se deriva de la propia concesión, lo que hace que la oferta sea atractiva para el concesionario. El gobierno por su parte se beneficiará con los recursos que pueda recibir de la concesión para equilibrar el presupuesto de la nación y financiar el gasto público, así como la implementación y ejecución de sus planes de desarrollo, en especial en el campo de infraestructura para el que normalmente no se cuenta con los recursos necesarios. Con el cumplimiento de estos objetivos también se verán beneficiados los usuarios ya que podrán disponer de una infraestructura vial en condiciones óptimas y en menor tiempo reduciendo riesgos por accidentalidad y logrando menor tiempo de recorrido.

Por otra parte, la política de concesión está asociada con el riesgo que se puede producir por los diversos factores que rodean su desarrollo; los tipos de riesgo mas generalizados corresponden a: riesgo de construcción, que implica la conclusión del proyecto en la forma esperada cumpliendo todos los requisitos preestablecidos de servicio, calidad y tiempo; riesgo comercial, que consiste en ver como se comporta el proyecto en cuanto a la renta o rendimientos durante el periodo de operación y *riesgo político*, el cual se corre en ambos periodos tanto en la construcción como en la operación del proyecto; de estos riesgos surgen divergencias entre actores.

El ejercicio nos muestra que el gobierno presenta divergencias con los diferentes actores cuya mayor incidencia se observa con la banca de inversión; en un proyecto financiado son los prestamistas los que aceptan el riesgo comercial, ellos deben evaluar si el proyecto está en capacidad de generar el servicio de la deuda contratada para su implementación, dado que el proyecto produce un bien de libre comercialización con su propio mercado el cual es analizado para calcular su propio riesgo. No obstante en ocasiones los financistas no están dispuestos a asumir el riesgo comercial y es el Estado quien se ve obligado a dar solución al problema utilizando contratos en los que por medio de la empresa estatal han aceptado la responsabilidad de pagar un precio por el servicio producido por el proyecto de concesión con el objeto de asegurar a los financistas las bases para proyectar los rendimientos a largo plazo. El riesgo político también afecta al financista quien debe medir si está dispuesto a invertir y arriesgar sus fondos en un proyecto susceptible de riesgos de expropiación, aumento de impuestos, disturbios, orden público, variación en las leyes relacionadas con el objeto del proyecto, cambio de divisas etc. La mayoría de estos riesgos son responsabilidad del gobierno para el que una de las fuentes de solución son las compañías aseguradoras, sin embargo el financista al no sentirse seguro y suficientemente cubierto puede entrar en divergencias con el gobierno.

Para acercar y relacionar a los actores que presentan discrepancias es necesario que el gobierno desarrolle estrategias desde el momento mismo de concepción del proyecto de concesión hasta su desarrollo:

- Tener en cuenta los mercados que pueden financiar el proyecto, mercado bancario internacional y mercados internacionales de capital.
- Estructurar y definir claramente los pliegos de condiciones para el proceso licitatorio con lo que se contaría con buenas posibilidades de éxito.
- Analizar la volatilidad del mercado como la devaluación, para ser tomada en cuenta cuando se esté preparando la licitación.
- La adquisición de predios, permisos de servidumbre y licencias ambientales son elementos clave antes de iniciar el proceso licitatorio.
- Las especificaciones técnicas deben presentarse con suficiente claridad así como los diseños del proyecto los cuales deben estar terminados en su totalidad antes de dar inicio al proceso de licitación.
- El tráfico promedio diario debe calcularse con datos reales para no crear falsas expectativas en el concesionario, lo que finalmente se revertirá en mayores costos para el concedente.

Especificar expresa y claramente las tarifas de peaje su variación y ajuste de acuerdo con el tipo de vehículo circulante.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para analizar la bondad de las concesiones de manera imparcial nos debemos remitir a las cifras, y tomar como marco de referencia un período importante en el que se ha hecho énfasis en la privatización de la función de desarrollo de infraestructura por parte del Estado. La inversión privada en el período 1993 – 2003 en infraestructura ascendió a \$126 billones, de los cuales el 46% correspondió a esta misma, otorgándole al sector transporte un 6% de dicha inversión, a pesar de haber perdido dinámica y estar en niveles inferiores a 1997, año donde hubo la mayor cantidad de inversión privada. En el período mencionado, la inversión en el sector transporte fue de \$17.7 billones, de los cuales \$3.6 fueron también de inversión privada. En materia de contingencias, los pagos a concesionarios han significado \$4.7 billones, de los cuales entre la segunda pista del aeropuerto El Dorado y las concesiones viales, asumieron el 13%.

La inversión privada en el contexto latinoamericano en Colombia, conserva los mismos niveles de Latinoamérica, a excepción hecha de Chile, país que supera los índices latinoamericanos, con un punto a favor y es que la inversión en infraestructura con respecto a participación contra el PIB, se mantiene.

Desde 1994 a la fecha, las coberturas de los servicios de infraestructura como resultado de la participación privada, ha pasado de 768 kilómetros mantenidos en la concesión para el año de 1994 a 2.690 kilómetros en el año 2004.⁷¹

Cuando se planteó el Proyecto de Investigación, se definieron unas hipótesis que al cabo del desarrollo investigativo, pueden resultar ciertas o no, se considera entonces que debe hacerse una aproximación a esas afirmaciones como resultado de la investigación desarrollada. Se planteó en ese entonces que ¿La construcción, mejoramiento, mantenimiento y operación de infraestructura vial a través del aporte de capitales privados vía concesión es la mejor alternativa de solución para países con problemas económicos fiscales importantes?; se evidencia que la consistencia de las políticas macroeconómicas con una visión de futuro garantizan la consecución de recursos en el mercado, al mostrar evidentes signos de consistencia económica, es y ha sido evidente al analizar los resultados, que nunca se había presentado unas tasas homogéneas de inversión, como desde el mismo momento en que se iniciaron las privatizaciones y no sólo en Colombia, sino en todo el mundo, la imposibilidad de los países de generar recursos adicionales para inversión en infraestructura con sus propios ingresos, hizo la necesidad de buscar socios estratégicos,

⁷¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Inversión privada en infraestructura 1993-2003: Dirección de Infraestructura y Energía sostenible. Bogotá: DNP, 2005

para construcción de nuevas obras, es así que el Estado no sólo ha planteado el esquema de privatizaciones en infraestructura carretera, si no que ha conseguido socios, en exploración petrolera, telecomunicaciones, inclusive hacia servicios sociales como la salud, que en épocas diferentes eran de exclusiva prestación por parte del Estado. Es decir, debe mantenerse el esquema: Privatización o Concesión, es la única opción viable de inversión y de garantía de crecimiento sostenido. Pero cómo concesionar?, esta es la pregunta que deberíamos responder, en la primera generación de concesiones no se tenían estudios definitivos de ingeniería, en la segunda, no estaban definidos los predios y en la tercera, se incorporó plazo variable en la concesión; todas estas medidas tendientes a la transferencia de riesgos y la asunción de los mismos por parte del concesionario, muestra ello que ha faltado planeación y horizontes claros sobre el quehacer del negocio, el Estado debe propender a minimizar sus riesgos manteniendo tasas de rentabilidad atractivas para los inversionistas y claro, estructurar proyectos con la mayor cantidad de información – estudios Fase III y de otro lado, garantizar el riesgo regulatorio para dar tranquilidad al inversionista.

Se planteó el tema de la regulación, como una variable que condicionaba el éxito de la concesión, es evidente que la liberalidad con que el concedente entregue el desarrollo de infraestructura a un privado, puede significar el éxito o fracaso, para el caso colombiano, la aparente falta de regulación no ha impedido la oferta de servicios, la regulación como el mecanismo de definición de reglas claras, es fundamental en cualquier contrato, el Estado no puede ser un ente “aprovechado”, su posición dominante no puede ser ejercida en detrimento del concesionario, su regulación debe estar encaminada a proteger a aquellos que puedan ser vulnerados por la privatización, no al punto de mantener la actitud intervencionista o paternalista de otras épocas, si no en la definición de alcance y obligaciones y fundamentalmente, en el planteamiento de regulaciones consistentes, que blinden a futuro la inversión privada y no puedan ser sujetas de cambios por cuenta del gobernante de turno, el exceso de regulación puede evidentemente dar al traste con los intereses de los inversionistas, Colombia en lo fundamental no requiere más regulación, necesita más preparación, más conocimiento del negocio, entender que está en el “negocio financiero” y por tanto debe ser preparado en ese campo. La regulación la ejerce el Estado en defensa de los afectados por una política y normalmente, cuando las características del bien ofrecido tienen la condición de monopolio. Para el caso de concesiones viales la regulación debería enfocarse más hacia la protección de la inversión del sector privado que en sí a la manera de contratar la concesión.

En el desarrollo del trabajo de investigación, se evidenció que el Estado improvisó con la primera generación de concesiones, en la segunda presupuestó una gran cantidad de proyectos y solamente se licitaron dos, muestra inefable que nos faltaba experiencia, el Estado no estaba preparado para “negociar”, en un mercado novedoso, donde el enfoque no es ni debe ser de ingeniería, el negocio es financiero y en este contexto, los riesgos, las garantías, el país, las condiciones de mercado, la competencia y un sin número de variables hacen más o menos atractivo un negocio, cuando se planteó en las hipótesis el tema de que si el Estado y el sector privado tenían suficiente experiencia, es una invitación al cambio de

paradigmas, el enfoque debe ser diferente, competitivo, atractivo, la estructuración de las concesiones debe buscar la rentabilidad de todos los actores, la venta de los proyectos debe considerar aspectos como el riesgo país, el riesgo cambiario, el tráfico, el riesgo técnico, sin fin de variables, el impacto social, la conveniencia de integración y claro en un mundo globalizado, apertura, competencia, mercados abiertos, la infraestructura debe ser una fortaleza y no una debilidad, el inversionista privado debe apostarle a la inversión en Colombia, para hacer del país una opción viable; para ello debemos garantizar condiciones de mercado, regulatorias y de política económica estables, se deben ver los recursos privados como una necesidad para mantener los niveles de inversión estables y en corto plazo se pueda construir una infraestructura acorde a los estándares internacionales y a las necesidades de comercialización y supervivencia en el mercado.

En el desarrollo del trabajo, los gobiernos de turno han venido ajustando los esquemas y forma de concesionar la infraestructura vial, se preguntaba en las hipótesis, si estos cambios eran los requeridos?, muy seguramente lo fueron, pero falta más, el Estado debe pensar muy seguramente en una generación cuarta, que fortalezca la posición del país, que garantice rentabilidad, pero sin asunción de riesgos, es decir el retorno de la inversión mediante diversos mecanismos a regular, como impuestos a la infraestructura –valorización –peajes, debe ser controlado, pero la transferencia de riesgos debe ser cada vez mayor, pero para hacer atractivo el negocio, se debe garantizar condiciones de protección a la inversión, se deben mejorar las condiciones de seguridad del país, el riesgo país y puntualmente el de algunas zonas específicas debe mitigarse, la mejora de la imagen de Colombia es una condición que permitirá una mayor inversión en el país. El gobierno debe prever y considerar fundamentar la relación y el análisis de convergencias y divergencias entre todos los actores que de una u otra manera, hacen parte del esquema de concesiones, las comunidades, los transportadores, los usuarios, los concesionarios, la banca son grupos de presión que pueden dar al traste con las concesiones, el banco mundial ha recomendado considerar a las comunidades y la instalación de casetas de peaje como claves para el éxito de futuros proyectos; hoy por hoy el impacto ambiental e impacto social en los proyectos y su viabilidad son una condición *sin equa num* para cualquier proyecto de infraestructura.

Una de las falencias al interior del Estado es la falta de conocimiento del negocio, es por ello, que el gobierno debe fomentar desde su capacidad de ejercer el poder, la formación de expertos en el tema de concesiones, en el tema de negociaciones, en el tema de proyección y desarrollo de planes indicativos, se debe mejorar el horizonte de la inversión y plantear planes que tengan una visión a veinte años, para que los programas de infraestructura pueden ser vistos con enfoque país. El Estado debe volverse un gran negociador para ello, debe formar expertos en negociación, en conciliación y manejo de conflictos, no sólo para el caso de concesiones viales en las cuales es urgente negociar las condiciones de primera generación ampliando plazos y modificando garantías para evitar el crecimiento de los pasivos contingentes generados por la insuficiencia de tráfico; sino en todos los sectores dadas que las condiciones del mercado internacional, la apertura, la globalización de la economía implican el comercio internacional como una condición de supervivencia y para

ello, debemos estar preparados. Un primer avance en la teoría de desarrollar un equipo experto se podría decir que se ve reflejada en la constitución del INCO como ente exclusivo en la administración de concesiones viales, férreas, marítimas y fluviales, siendo aún una muestra incipiente de lo que sería un equipo negociador experto.

Debe fortalecerse la investigación en materia de transporte, en materia de complementariedad de los medios, en la integración de los mismos a un solo fin: - competitividad-, el tren, la navegación fluvial, el avión y el carretero, son medios complementarios y no competencia, debe aprovecharse la infraestructura y corredores existentes.

Debe fortalecerse el mantenimiento antes que construcción de nuevos proyectos, el país tiene retos que debe esquematizar claramente para poder competir, para poder atraer inversión, para hacer viable el país. La privatización es una condición indispensable para el futuro del país, prepararnos es nuestra obligación.

BIBLIOGRAFÍA

BATEMAN, Alfredo. Historia de los ferrocarriles de Colombia. Bogotá: Sociedad Colombiana de Ingenieros, 2001.

BORGATTI, Joseph. Programas de privatización en los países industrializados. En: CONFERENCIA EN EL FORO, PRIVATIZACIÓN: UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, 1989.

CANANELLES, *et al.* Historia de las civilizaciones y del arte. Editorial Teide, 1989.

CAYUELA, José. CEPAL - Comisión Económica para América y el Caribe 40 años 1948-1988. Santiago de Chile: CEPAL, 1988.

CONPES. Departamento Nacional de Planeación Contratos de Obras Públicas por el Sistema de Concesión, documento DNP-2597-UINF-MOPT, Bogotá: DNP, 1992.

_____. Participación del sector privado en infraestructura física. En: Documento DNP-2775-MHCP-DNP: UINF-UPRU. Bogotá: CONPES, 1995.

_____. Programa de concesiones viales 1998-2000 Tercera Generación de concesiones. En: Documento DNP-3045-MHCP-DNP: UINF-UPRU. Bogotá: CONPES, 1998.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973, En: Documento DNP-676-J. Bogotá: DNP, 1970.

_____. Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978, 3 ed., Bogotá: DNP, 1975.

_____. Plan de Integración Nacional, 1979-1982. Tomos I – II. Bogotá: DNP. *sn.*

_____. Cambio con Equidad: Plan de Desarrollo 1983-1986. Bogotá: DNP, 1983.

_____. Hacia un Estado Comunitario: Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 y Ley 812 de 2003. Bogotá: DNP.

_____. Inversión privada en infraestructura 1993-2003: Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible. Bogotá: DNP, 2005.

_____. Hacia una Colombia nueva, Plan de Economía Social 1986-1990. Bogotá: DNP, 1987.

_____, _____. La Revolución Pacífica: plan de Desarrollo Económico y social 1990-1994. Bogotá: DNP, 1991.

_____, _____. El cambio social un compromiso con Colombia: Plan Nacional de Desarrollo y Ley de Inversiones 1994-1998. Bogotá: DNP, 1999.

FOREMAN-PECK, James. Historia económica mundial: relaciones económicas internacionales desde 1850. 2 ed. *sn*, 1995.

GARCIA, José. Liberalización, cambio estructural y crecimiento económico en Colombia. En: Cuadernos de Economía. N°36. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. *sn*

HAUGEN, P. Historia del Mundo. Bogotá: Norma, 2001.

ICONTEC. Compendio: tesis y otros trabajos de grado. Bogotá: ICONTEC, 1992.

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y Social (ILPES) & CEPAL. Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES, 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS. El sistema de concesión de carreteras en Colombia I-II generación. Bogotá: INVIAS, 1997.

_____. Programa de concesiones 1996-2000. Bogotá: INVIAS, 1996.

ISRAEL, Arturo. Gestión de la infraestructura en el decenio de 1990. En: Documento para discusión, No.171S, Banco Mundial. *sn*.

JIMÉNEZ, Lazcano. Integración o desintegración de América Latina. En: Macroeconomía, Año 7, Num.83. *sn*, 2000.

LÓPEZ DE VELASCO, J. Geografía y descripción universal de las Indias. Madrid: Atlas, 1971.

LOZANO, Olga y SARMIENTO, Rafael. La contratación pública y el desarrollo de la infraestructura. En: revista del derecho público. Bogotá: UNIANDES, 2002.

MAYOR, Alberto. Francisco Javier Cisneros y el Inicio de las comunicaciones en Colombia. Bogotá: Banco de la República-El Ancora.

MC GREVY, Paul. Historia económica de Colombia 1845-1930. Bogotá: Tercer Mundo, 1975.

MINISTERIO DE TRANSPORTE & INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS. Caminos de

progreso: programa de carreteras por el sistema de concesión. Bogotá: MT / INVIAS, 1994.

MONTENEGRO, Armando. El sector público en el Plan de Desarrollo del Presidente Gaviria, en apertura y modernización: las reformas de los noventas. Bogotá: Tercer Mundo, 1991.

MONTENEGRO, Armando; HOMMES, Rudolf y RODA, Pablo. Una apertura hacia el futuro: balance económico 1990-1994. Bogotá: Ministerio de Hacienda, 1994.

MONTENEGRO, Augusto *et al.* Civilización 7. Bogotá: Norma, 1992.

_____. Civilización 8. Bogotá: Norma, 1991.

MUÑOZ, Diego. Privatización en Colombia: marco jurídico para la transferencia de la propiedad estatal. Cap. 3. Bogotá: DNP, 2004.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO - OIT. Documento informativo Ginebra. 1999 [online]. Acceso en www.google.com, el 5 de julio de 2005.

OSPINA, Germán. Colombia: desarrollo económico reciente en infraestructura – informe base. En: Documento Banco Mundial- septiembre 1 de 2004. *sn*

PAREDES, Ricardo; SÁNCHEZ, José y FERNÁNDEZ, Arturo. Privatización y regulación en Latinoamérica. Universidad de Chile. Acceso en www.google.com, el día 7 de julio de 2005.

RADELAT, Guido. Principios de ingeniería de transporte. *sn*.

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA. Diccionario de la lengua española. 22 ed. *sn*, 2001

RESTREPO, Darío. Las políticas sociales de la nueva era. Citado por: RESTREPO, NOVOA y GONZÁLEZ. Globalización, estado y nación. *Sn*

ROSSETTI, José. Introducción a la economía enfoque latinoamericano. *sn*: Editora Atlas, 1979.

ROTH DEUBEL, André- Noel. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora ed., 2002.

SÁNCHEZ, Fernando. Caminos: breve historia, anécdotas, datos estadísticos. Bogotá: Ministerio de Obras Públicas y Transporte-Universidad del Cauca, 1993.

SUAREZ, Hernando. Temas Políticos Contemporáneos. Bogotá: ESAP, 1998.

SUÁREZ, Mario. Diagnóstico global y perspectivas de la privatización en Colombia. En:

CONFERENCIA EN EL FORO, PRIVATIZACIÓN: UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, 1989.

UNIVERSITAIRES DE FRANCE. Histoire des faits économiques contemporains. Presses Universitaires de France, 1967.

VARGAS, José. Los retos del Estado latinoamericano en el nuevo milenio. Acceso internet: www.google.com. *sn*

WORLD BANK (EDI), UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS. Privatización y regulación de infraestructuras de transporte: una guía para políticos y Reguladores. Estanche, Antonio y De Rus, Ginés Editores. *sn*

ANEXO A

EJERCICIO ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE ACTORES

Dentro de los métodos de análisis de políticas públicas se encuentra el Método MACTOR en el que se definen los diferentes actores de la política y por medio del cual se cuantifica la influencia y dependencia de un actor sobre otro así como los objetivos principales de la política

ACTORES	
Gobierno	A1
Usuarios	A2
Transportadores	A3
Concesionarios	A4
Banca	A5

OBJETIVOS	
Aumento de peajes	O1
Financiación de Inversiones	O2
Mejoramiento Infraestructura	O3
Cesión de Propiedad Pública	O4
Reducción Tiempos de Viajes	O5

MAO: Matriz de Actores por Objetivos

- +1 Actor a favor del objetivo
- 1 Actor opuesto al objetivo
- 0 Actor indiferente al objetivo

MAO	O1	O2	O3	O4	O5
A1	-1	+1	+1	-1	+1
A2	-1	0	+1	-1	+1
A3	-1	0	+1	-1	+1
A4	+1	-1	+1	+1	0
A5	+1	+1	0	0	0

MOA: Transpuesta de la Matriz MAO

MOA	A1	A2	A3	A4	A5
O1	-1	-1	-1	+1	+1
O2	+1	0	0	-1	+1
O3	+1	+1	+1	+1	0
O4	-1	-1	-1	+1	0
O5	+1	+1	+1	0	0

$$\begin{aligned}
 A1 * A1 &= (-1 * -1) + (1 * 1) + (1 * 1) + (-1 * 1) + (1 * 1) &= &+4 \\
 A1 * A2 &= (-1 * -1) + (1 * 0) + (1 * 1) + (-1 * -1) + (1 * 1) &= &+4 \\
 A1 * A3 &= (-1 * -1) + (1 * 0) + (1 * 1) + (-1 * -1) + (1 * 1) &= &+4 \\
 A1 * A4 &= (-1 * 1) + (1 * -1) + (1 * 1) + (-1 * 1) + (1 * 0) &= &+1 \quad -3 \\
 A1 * A5 &= (-1 * 1) + (1 * 1) + (1 * 0) + (-1 * 0) + (1 * 0) &= &+1 \quad -1
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 A2 * A1 &= (-1 * 1) + (0 * 1) + (1 * 1) + (-1 * -1) + (1 * 1) &= &+4 \\
 A2 * A2 &= (-1 * -1) + (0 * 0) + (1 * 1) + (-1 * -1) + (1 * 1) &= &+4 \\
 A2 * A3 &= (-1 * -1) + (0 * 0) + (1 * 1) + (-1 * -1) + (1 * 1) &= &+4 \\
 A2 * A4 &= (-1 * 1) + (0 * -1) + (1 * 1) + (-1 * 1) + (1 * 0) &= &+1 \quad -2 \\
 A2 * A5 &= (-1 * 1) + (0 * 1) + (1 * 0) + (-1 * 0) + (1 * 0) &= &-1
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 A3 * A1 &= (-1 * -1) + (0 * 1) + (1 * 1) + (-1 * -1) + (1 * 1) &= &+4 \\
 A3 * A2 &= (-1 * -1) + (0 * 0) + (1 * 1) + (-1 * -1) + (1 * 1) &= &+4 \\
 A3 * A3 &= (-1 * -1) + (0 * 0) + (1 * 1) + (-1 * -1) + (1 * 1) &= &+4 \\
 A3 * A4 &= (-1 * 1) + (0 * -1) + (1 * 1) + (-1 * 1) + (1 * 0) &= &+1 \quad -2 \\
 A3 * A5 &= (-1 * 1) + (0 * 1) + (1 * 0) + (-1 * 0) + (1 * 0) &= &-1
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 A4 * A1 &= (1 * -1) + (-1 * 1) + (1 * 1) + (1 * -1) + (0 * 1) &= &+1 \quad -3 \\
 A4 * A2 &= (1 * -1) + (-1 * 0) + (1 * 1) + (1 * -1) + (0 * 1) &= &+1 \quad -2 \\
 A4 * A3 &= (1 * -1) + (-1 * 0) + (1 * 1) + (1 * -1) + (0 * 1) &= &+1 \quad -2 \\
 A4 * A4 &= (1 * 1) + (-1 * -1) + (1 * 1) + (1 * 1) + (0 * 0) &= &+4 \\
 A4 * A5 &= (1 * 1) + (-1 * 1) + (1 * 0) + (1 * 0) + (0 * 0) &= &+1 \quad -1
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 A5 * A1 &= (1 * -1) + (1 * 1) + (0 * 1) + (0 * -1) + (0 * 1) &= &+1 \quad -1 \\
 A5 * A2 &= (1 * -1) + (1 * 0) + (0 * 1) + (0 * -1) + (0 * 1) &= &-1 \\
 A5 * A3 &= (1 * -1) + (1 * 0) + (0 * 1) + (0 * -1) + (0 * 1) &= &-1 \\
 A5 * A4 &= (1 * 1) + (1 * -1) + (0 * 1) + (0 * 1) + (0 * 0) &= &+1 \quad -1 \\
 A5 * A5 &= (1 * 1) + (1 * 1) + (0 * 0) + (0 * 0) + (0 * 0) &= &+2
 \end{aligned}$$

MAA: Matriz de Convergencia y Divergencia

MAA	A1	A2	A3	A4	A5
A1	+4	+4	+4	$\begin{matrix} +1 & - \\ & 3 \end{matrix}$	+1 -1
A2	+4	+4	+4	$\begin{matrix} +1 & - \\ & 2 \end{matrix}$	-1
A3	+4	+4	+4	$\begin{matrix} +1 & - \\ & 2 \end{matrix}$	-1
A4	+1 -3	+1 -2	+1 -2	+4	+1 -2
A5	+1 -1	-1	-1	$\begin{matrix} +1 & - \\ & 1 \end{matrix}$	+2

De conformidad a la metodología expuesta por el autor del Método Mactor, la diagonal nunca puede tener resultados negativos, los actores no pueden discrepar consigo mismo. El número de convergencias se obtiene por el producto matricial que solo tiene en cuenta los productos positivos de la escala. Corresponde al número de objetivos para los cuales los actores tienen una posición divergente.

Con base en los elementos obtenidos se elaboró un gráfico de convergencias y divergencias para entender las relaciones existentes entre los actores. Sin embargo estos resultados corresponden a una aproximación dado que no todos los actores tienen el mismo poder.

La jerarquía de los objetivos varía de un actor a otro, por tanto se pudo establecer una nueva escala que puede estar limitada en cifras de -3 a 3, lo que da como resultado la matriz 2MAO.

De esta primera parte se pudo observar que el gobierno presenta convergencia con todos los actores involucrados dado que se trata del desarrollo de una política que los beneficia de una forma u otra, no obstante aparecieron divergencias entre actores y de estos con el gobierno con el que se puede presentar conflictos durante el tiempo en que se desarrolle el contrato de concesión. Sin embargo, éste análisis constituye una aproximación teniendo en cuenta que los actores categorizan algunos objetivos y que no todos tienen igual poder. Para lograr un análisis más aproximado a la realidad se elabora la matriz 2MAO donde se establece la posición de los actores con respecto a sus objetivos.

2MAO: Intensidad de Acción del Actor

2MAO	O1	O2	O3	O4	O5
A1	+2	+3	+3	-2	+3
A2	-3	0	+3	-3	+3
A3	-3	0	+3	-3	+3
A4	+3	+3	+3	+2	+3
A5	+3	+2	0	+2	0

Para determinar la influencia que tiene un actor sobre otro y la dependencia de cada uno se construye la matriz MAD:

MAD: Matriz de Medios de Acción Directa

MAD	A1	A2	A3	A4	A5	IG
A1	0	+2	+2	+2	+2	8
A2	+1	0	+1	+1	0	3
A3	+2	+2	0	0	0	4
A4	+1	+2	+2	0	+1	6
A5	+1	0	0	+3	0	4
DG	5	6	5	6	3	

Según los resultados de MAD los actores que mayor influencia global tienen sobre los otros son el gobierno y los concesionarios y los actores de mayor dependencia global son los usuarios.

Para establecer la magnitud de la influencia que tiene un actor sobre otro se construye la

matriz MAI.

MAD X MAD = MAI

$$\begin{aligned}A1 * A1 &= (0*0) + (2*1) + (2*2) + (2*1) + (2*5) && = +18 \\A1 * A2 &= (0*2) + (2*0) + (2*2) + (2*2) + (2*0) && = +8 \\A1 * A3 &= (0*2) + (2*1) + (2*0) + (2*2) + (2*0) && = +6 \\A1 * A4 &= (0*2) + (2*1) + (2*0) + (2*0) + (2*3) && = +8 \\A1 * A5 &= (0*2) + (2*0) + (2*0) + (2*1) + (2*0) && = +2\end{aligned}$$

$$\begin{aligned}A2 * A1 &= (1*0) + (0*1) + (1*2) + (1*1) + (0*1) && = +3 \\A2 * A2 &= (1*2) + (0*0) + (1*2) + (1*2) + (0*0) && = +6 \\A2 * A3 &= (1*2) + (0*1) + (1*0) + (1*2) + (0*0) && = +4 \\A2 * A4 &= (1*2) + (0*1) + (1*0) + (1*0) + (0*3) && = +2 \\A2 * A5 &= (1*2) + (0*0) + (1*0) + (1*1) + (0*0) && = +3\end{aligned}$$

$$\begin{aligned}A3 * A1 &= (2*0) + (2*1) + (0*2) + (0*1) + (0*1) && = +2 \\A3 * A2 &= (2*2) + (2*0) + (0*2) + (0*2) + (0*0) && = +4 \\A3 * A3 &= (2*2) + (2*1) + (0*0) + (0*2) + (0*0) && = +6 \\A3 * A4 &= (2*2) + (2*1) + (0*0) + (0*0) + (0*3) && = +6 \\A3 * A5 &= (2*2) + (2*0) + (0*0) + (0*1) + (0*0) && = +4\end{aligned}$$

$$\begin{aligned}A4 * A1 &= (1*0) + (2*2) + (2*2) + (0*1) + (1*1) && = +9 \\A4 * A2 &= (1*2) + (2*0) + (2*2) + (0*2) + (1*0) && = +4 \\A4 * A3 &= (1*2) + (2*1) + (2*0) + (0*2) + (1*0) && = +4 \\A4 * A4 &= (1*2) + (2*1) + (2*0) + (0*0) + (1*3) && = +7 \\A4 * A5 &= (1*2) + (2*0) + (2*0) + (0*1) + (1*0) && = +2\end{aligned}$$

$$\begin{aligned}A5 * A1 &= (1*0) + (0*2) + (0*2) + (3*1) + (0*1) && = +3 \\A5 * A2 &= (1*2) + (0*0) + (0*2) + (3*2) + (0*0) && = +8 \\A5 * A3 &= (1*2) + (0*1) + (0*0) + (3*2) + (0*0) && = +8 \\A5 * A4 &= (1*2) + (0*1) + (0*0) + (3*0) + (0*3) && = +2 \\A5 * A5 &= (1*2) + (0*0) + (0*0) + (3*1) + (0*0) && = +5\end{aligned}$$

MAI: Matriz de Influencia Indirecta

MAI	A1	A2	A3	A4	A5	I IG
A1	+18	+8	+6	+8	+2	42
A2	+3	+6	+4	+2	+3	18
A3	+2	+4	+6	+6	+4	22
A4	+9	+6	+4	+7	+2	28
A5	+3	+8	+8	+2	+5	26
DIG	35	32	28	25	16	Σ136

El actor que mayor influencia global presenta es el gobierno y el actor que mayor dependencia indirecta presenta son los usuarios y el gobierno.

Para lograr un análisis en relación con la intensidad de la respuesta de los actores se calcula el indicador de relación de fuerza para cada uno de ellos y posteriormente se pondera la intensidad de la respuesta con las relaciones de fuerza se construye la matriz 3MAO.

Coefficiente de Relación Indirecta

$$ri^{\circ} = \left(Mi / \sum Mi \right) \times \left((Mi) / (Mi + Di) \right)$$

$$ri = \frac{I}{\Sigma} * \frac{I}{I + D}$$

$$ri1 = (42 / 136) * (42 / 42 + 35) = 0.1684$$

$$ri2 = (18 / 136) * (18 / 18 + 32) = 0.0475$$

$$ri3 = (22 / 136) * (22 / 22 + 28) = 0.0711$$

$$ri4 = (28 / 136) * (28 / 28 + 25) = 0.10872$$

$$ri5 = (26 / 136) * (26 / 26 + 16) = 0.1183$$

$$\Sigma i = 0.514$$

$$ri^{\circ} = nri / \sum ri$$

$ri1^{\circ} = 1.638$
 $ri2^{\circ} = 0.4620$
 $ri3^{\circ} = 0.691$
 $ri4^{\circ} = 1.0575$
 $ri5^{\circ} = 1.1507$

3MAO: Intensidad de Respuesta de los Actores por las Relaciones de Fuerza

3MAO	O1	O2	O3	O4	O5
A1	+3.27	+4.91	+4.91	-3.27	+4.91
A2	-1.38	0	+1.38	-1.38	+1.38
A3	-2.07	0	+2.07	-2.07	+2.07
A4	+3.17	+3.17	+3.17	+2.11	+3.17
A5	+3.45	+2.30	0	+2.30	0

3MOA: Transpuesta de la Matriz 3 MAO

MOA	A1	A2	A3	A4	A5
O1	+3.27	-1.38	-2.07	+3.17	+3.45
O2	+4.91	0	0	+3.17	+2.30
O3	+4.91	+1.38	+2.07	+3.17	0
O4	-3.27	-1.38	-2.07	+2.11	+2.30
O5	+4.91	+1.38	+2.07	+3.17	0

Construcción de la 3MAA:

$$\begin{aligned}
 A1 * A1 &= (3,27*3,27) + (4,91*4,91) + (4,91*4,91) + (-3,27*-3,27) + (4,91*4,91) && = +\mathbf{93,68} \\
 A1 * A2 &= (3,27*-1,38) + (4,91*0) + (4,91*1,38) + (-3,27*-1,38) + (4,91*1,38) && = +\mathbf{18,05} \quad -\mathbf{4,51} \\
 A1 * A3 &= (3,27*-2,07) + (4,91*0) + (4,91*2,07) + (-3,27*-2,07) + (4,91*2,07) && = +\mathbf{27,08} \quad -\mathbf{6,76} \\
 A1 * A4 &= (3,27*3,17) + (4,91*3,17) + (4,91*3,17) + (-3,27*2,11) + (4,91*3,17) && = +\mathbf{57,04} \quad -\mathbf{6,89} \\
 A1 * A5 &= (3,27*3,45) + (4,91*2,30) + (4,91*0) + (-3,27*2,30) + (4,91*0) && = +\mathbf{22,57} \quad -\mathbf{7,52} \\
 \\
 A2 * A1 &= (-1,38*3,27) + (0*4,91) + (1,38*4,91) + (-1,38*-3,27) + (1,38*4,91) && = +\mathbf{18,05} \quad -\mathbf{4,51} \\
 A2 * A2 &= (-1,38*-1,38) + (0*0) + (1,38*1,38) + (-1,38*-1,38) + (1,38*1,38) && = +\mathbf{7,60} \\
 A2 * A3 &= (-1,38*-2,07) + (0*0) + (1,38*2,07) + (-1,38*-2,07) + (1,38*2,07) && = +\mathbf{11,40} \\
 A2 * A4 &= (-1,38*3,17) + (0*3,17) + (1,38*3,17) + (-1,38*2,11) + (1,38*3,17) && = +\mathbf{8,74} \quad -\mathbf{7,28} \\
 A2 * A5 &= (-1,38*3,45) + (0*2,30) + (1,38*0) + (-1,38*2,30) + (1,38*0) && = -\mathbf{7,93} \\
 \\
 A3 * A1 &= (-2,07*3,27) + (0*4,91) + (2,07*4,91) + (-2,07*-3,27) + (2,07*4,91) && = +\mathbf{27,08} \quad -\mathbf{6,76} \\
 A3 * A2 &= (-2,07*-1,38) + (0*0) + (2,07*1,38) + (-2,07*-1,38) + (2,07*1,38) && = +\mathbf{11,40} \\
 A3 * A3 &= (-2,07*-2,07) + (0*0) + (2,07*2,07) + (-2,07*-2,07) + (2,07*2,07) && = +\mathbf{17,12} \\
 A3 * A4 &= (-2,07*3,17) + (0*3,17) + (2,07*3,17) + (-2,07*2,11) + (2,07*3,17) && = +\mathbf{13,12} \quad -\mathbf{10,92} \\
 A3 * A5 &= (-2,07*3,45) + (0*2,30) + (2,07*0) + (-2,07*2,30) + (2,07*0) && = -\mathbf{11,90} \\
 \\
 A4 * A1 &= (3,17*3,27) + (3,17*4,91) + (3,17*4,91) + (2,11*-3,27) + (3,17*4,91) && = +\mathbf{57,04} \quad -\mathbf{6,89} \\
 A4 * A2 &= (3,17*-1,38) + (3,17*0) + (3,17*1,38) + (2,11*-1,38) + (3,17*1,38) && = +\mathbf{8,74} \quad -\mathbf{7,28} \\
 A4 * A3 &= (3,17*-2,07) + (3,17*0) + (3,17*2,07) + (2,11*-2,07) + (3,17*2,07) && = +\mathbf{13,12} \quad -\mathbf{10,92}
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 A4 * A4 &= (3,17*3,17) + (3,17*3,17) + (3,17*3,17) + (2,11*2,11) + (3,17*3,17) && = +44,61 \\
 A4 * A5 &= (3,17*3,45) + (3,17*2,30) + (3,17*0) + (2,11*2,30) + (3,17*0) && = +23,07 \\
 \\
 A5 * A1 &= (3,45*3,27) + (2,30*4,91) + (0*4,91) + (2,30*-3,27) + (0*4,91) && = +22,57 \quad -7,52 \\
 A5 * A2 &= (3,45*-1,38) + (2,30*0) + (0*1,38) + (2,30*-1,38) + (0*1,38) && = -7,93 \\
 A5 * A3 &= (3,45*-2,07) + (2,30*0) + (0*2,07) + (2,30*-2,07) + (0*2,07) && = -11,90 \\
 A5 * A4 &= (3,45*3,17) + (2,30*3,17) + (0*3,17) + (2,30*,11) + (0*3,17) && = +23,07 \\
 A5 * A5 &= (3,45*3,45) + (2,30*2,30) + (0*0) + (2,30*2,30) + (0*0) && = +22,48
 \end{aligned}$$

Para lograr un análisis real de convergencias y divergencias se construye la matriz 3MAA.

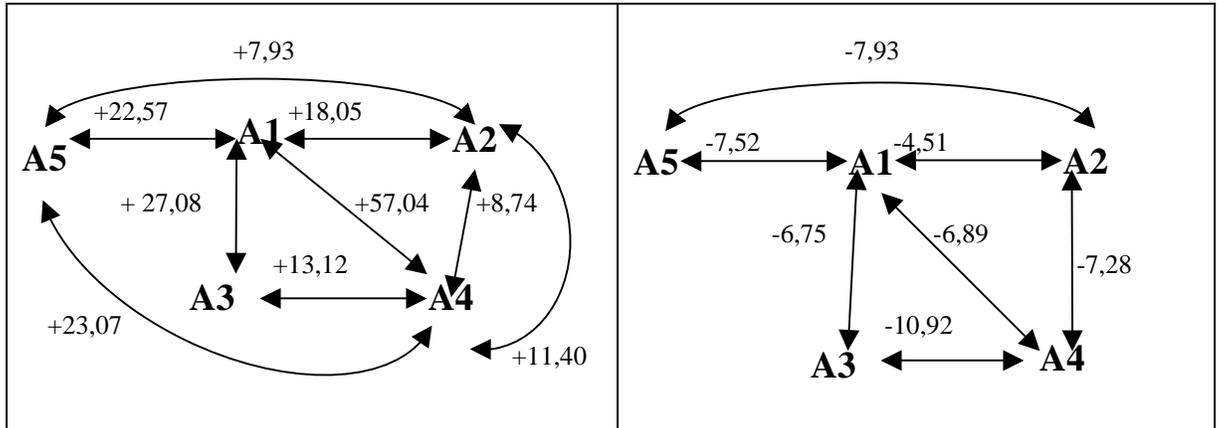
3MAA: Matriz de Convergencia y Divergencia

3MAA	A1	A2	A3	A4	A5
A1	+93,68	+18,05 - -4,51	+27,08 - 6,76	+57,04 - 6,89	+22,57 - 7,52
A2	+18,05 - 4,51	+7,60	+11,40	+8,74 - 7,28	-7,93
A3	+27,08 - 6,76	+11,40	+17,12	+13,12 - 10,92	-11,90
A4	+57,04 - 6,89	+8,74 - 7,28	+13,12 - 10,92	+44,61	+23,07
A5	+22,57 - 7,52	-7,93	-11,90	+23,07	+22,48

Mapas de Convergencias y Divergencias

CONVERGENCIAS (+)

DIVERGENCIAS (-)



ANEXO B

PROYECTO VIAL EL VINO-TOBIA GRANDE-PUERTO SALGAR-VILLETA-HONDA-LA DORADA-SAN ALBERTO

Uno de los proyectos de mayor trascendencia dentro de la malla vial del país, ha sido el proyecto vial El Vino – Tobia Grande – Puerto Salgar – Villeta – Honda – La Dorada – San Alberto, porque integraría el centro del país con la Costa Atlántica. Proyecto que vino estudiándose desde mediados de la década del 50 y que ante la incapacidad fiscal de los gobiernos no había podido desarrollarse. Desde que se concibió el desarrollo de contratos de obra pública por el sistema de concesión, se consideró esta vía como estratégica para el desarrollo de la infraestructura vial del país. En este proyecto el gobierno cifró todas sus esperanzas de una concesión exitosa, por cuanto ya había corregido las falencias identificadas en las concesiones de primera generación. Por ello, se hace indispensable ilustrar al lector sobre las circunstancias de tiempo y modo que dieron origen a la concesión y las consideraciones que llevaron al estado colombiano a decretar la caducidad y hacer la posesión del proyecto.

El alcance físico del objeto del Contrato de Concesión No. 0388 de 1997 se dividió en 4 Tramos dentro de los cuales se debieron ejecutar las siguientes actividades:

- La operación y el mantenimiento del “Tramo 1”, comprendido entre el Km. 31 y el Km. 82 de la carretera El Vino – Intersección Tobia Grande – Villeta.
- La rehabilitación, operación y mantenimiento del “Tramo 2”, comprendido entre el Km 82 y el Km 154 de la carretera Villeta – Honda.
- La construcción, operación y mantenimiento del “Tramo 3”, comprendido entre el Km 0 y el Km 70 de la carretera Intersección Tobia Grande – Intersección Puerto Salgar, el cual comprende entre otras obras, la construcción de 37 puentes y viaductos y 15 túneles, dos de ellos de longitudes superiores a 6 y 5 kilómetros y los demás con longitudes entre 0,175 kilómetros y 1,240 kilómetros.
- La operación y el mantenimiento del “Tramo 4”, comprendido entre el Km 154 y el Km 534 de la carretera Honda - Puerto Salgar – San Alberto.

1. Consideraciones para los Diseños de Fase III

Las principales consideraciones que se tuvieron en cuenta para la definición de los parámetros de diseño final fueron:

1. Integración total del proyecto con las especificaciones geométrica de los sectores ya construidos y colindantes El Vino – Tobia Grande y Puerto Salgar – Caño Alegre, como ellos tienen velocidades de diseño 60 – 70 Kms, se adoptó 70 Kms de velocidad de diseño para el sector, guardando proporción con la de los sectores citados.
2. Vulnerabilidad ambiental social y técnica lo más cercana a cero, esta situación se consideró en especial para la posición del eje con relación a las zonas inestables y al Cañón del Río Negro dada la turbulencia del río en especial en el tramo Útica – Guaduro recordando que el poliducto que discurría paralelo a la línea férrea fue cambiado de ruta por los constantes embates del río y sus afluentes. Igual consideración se tuvo con los aspectos ambientales en especial en la conservación de especies, patrimonio arqueológico y condiciones sociales de los habitantes. En especial para evitar problemas ambientales, de estabilidad y garantizar el menor daño a la morfología existente, se definió utilizar en los posibles túneles y viaductos.
3. Implementación de los estudios Fase II de las variantes Quebrada Negra y San Antonio haciéndoles algunos ajustes en campo, con el fin de garantizar el parámetro de vulnerabilidad citado.
4. Otro aspecto importante que se tuvo en cuenta es el diseño del proyecto para doble calzada en un futuro considerando en la primera etapa la construcción hasta nivel de sub-rasante y obras menores de las dos calzadas y los túneles, viaductos y estructura de pavimento para una sola calzada inicialmente. Dicha definición se hizo con base en las proyecciones de tránsito.
5. También se estimó en esa época con base en los estudios de tránsito la necesidad de construir en un futuro la doble calzada entre El Vino – Tobia Grande y Puerto Salgar – Caño Alegre.

1.1 Estructuración del Proyecto

Se estructuró como un proyecto de la llamada segunda generación de concesiones.

Estuvo a cargo de CREDIT SUISSE FIRST BOSTON, Banca de inversión contratada por el Departamento Nacional de Planeación, la cual contó con la asesoría de las firmas colombianas INVERLINK S.A. y ESTUDIOS TECNICOS, y con la asesoría legal de la firma GÓMEZ PINZÓN.

1.1.1 Participación Banco Mundial

- Otorgaba crédito para mecanismo de liquidez.

- Conoció y avaló los estudios y diseños Fase III para construcción a cielo abierto y Fase II para túneles que formaron parte del proceso de licitación.
- Sus normas orientaron la estructuración del proyecto, la preselección de los interesados en participar en la licitación, así como la licitación misma.
- Conoció y avaló pliego de precalificación y el de condiciones para la licitación.
- Impartió su no-objeción para la adjudicación.

1.1.2 Garantías ofrecidas por INVIAS

- Aportes del Gobierno hasta por US\$285 Millones.
- Ingreso Esperado.
- Riesgo de túneles.
- Mecanismo de Liquidez.
- Garantía de Ingreso Mínimo.
- Garantía de Riesgo Parcial.

1.1.3 Criterios de evaluación

A continuación se detallan los criterios a calificar y su correspondiente factor de ponderación:

Cuadro 13. Evaluación de las propuestas de acuerdo con los factores de ponderación, en millones de pesos de septiembre de 1997:

FACTOR DE PONDERACIÓN	69%	3%	12%	6%	10%	100%
Proponente	aportes gobierno	ingreso esperado	riesgo túneles	mecanismo de liquidez	ingreso mínimo	total oferta
COMMSA	\$161,273	\$1,957,194	0	0	0	\$169,994
Promesa de Asociación Futura Impregilo	\$270,806	\$1,708,012	\$96,143	\$18,317	\$122,343	\$262,967
José Cartellone	\$246,964	\$1,518,500	\$99,338	\$99,809	\$148,408	\$248,710
Consortio. Corfiandes	\$266,603	\$1,695,305	\$97,235	0	0	\$246,483

La evaluación de un proponente era el resultado de la ponderación de estos cinco (5) criterios, de la siguiente manera:

Total oferta = (69%) Aportes del Gobierno + (3%) Ingreso Esperado + (12%) Riesgo de Túneles + (6%) Mecanismo de liquidez + (10%) Ingreso Mínimo. Al menor valor de **Total Oferta** le correspondía el primer lugar en el orden de elegibilidad.

$$\begin{aligned} \text{Total Oferta COMMSA} &= (69\%) (161.273) + (3\%) (1.957.194) + (12\%) (0) + (6\%) (0) + \\ &(10\%) (0). \\ &= 111.278 + 58.176 + 0 + 0 + 0 \\ &= \mathbf{169.994} \end{aligned}$$

En esta forma, COMMSA pide el menor aporte del Estado, asume el riesgo geológico de los túneles, renuncia al mecanismo de liquidez y a la garantía de ingreso mínimo, por consiguiente, aunque pide el mayor ingreso esperado, cuya ponderación tiene solo una incidencia del 3%, presenta la propuesta que obtiene el primer lugar en el orden de elegibilidad y se suscribe el contrato el 15 de diciembre de 1997, con la legalmente constituida sociedad CONCESIONARIA DEL MAGDALENA MEDIO S.A., se suscribió el Contrato de Concesión No. 0388.

Cumplimiento requisitos de ejecución: 24 de diciembre de 2.000. Se aprobó garantía única de cumplimiento para la etapa de preconstrucción.

Valor estimado del contrato: El 25% del ingreso esperado, o sea, \$489.289'500.000

1.1.4 Convenio de crédito con el Banco Mundial

Una vez celebrado el contrato de concesión, el 4 de diciembre de 1998 el Gobierno colombiano firmó con el Banco Mundial el contrato de empréstito N° 4370 CO, el cual quedó bajo la responsabilidad del INSTITUTO NACIONAL DE VIAS – INVIAS – con el fin de ejecutar el proyecto El Vino – San Alberto. El monto del crédito fue de US\$137.1 millones, igual al valor de los aportes que haría INVIAS para la ejecución del proyecto.

1.1.5 Ejecución del Contrato de Concesión

El objeto del contrato de concesión No. 0388 de 1.997 se debía desarrollar en tres etapas así: PRECONSTRUCCIÓN, CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN.

1. Etapa De Preconstrucción.- Plazo: 7 meses. Fecha de iniciación: 24 de diciembre de 1.997.

- Obligaciones del concesionario:

Además de los requisitos para la legalización y ejecución del contrato (pago de impuesto de timbre y constitución de garantía única) debía cumplir las siguientes:

- Obtener el cierre financiero.
- Elaborar los diseños definitivos, sin la posibilidad de variar el trazado previamente definido, teniendo en cuenta que para el Tramo 3 debía ajustarse a lo establecido en el anexo 8 del contrato, dentro de la zona de franja para la carretera.
- Celebrar los contratos de asistencia técnica.
- Presentar a INVIAS dentro de los tres meses siguientes a la iniciación de la ejecución del contrato, el listado de los predios que requería durante el primer año de la etapa de construcción para la ejecución del Tramo 3.
- Constituir el Fideicomiso I.

- Obligaciones de INVIAS:

- Entregar al Concesionario, dentro de los seis primeros meses, el 95% del total de los predios requeridos para la construcción del Tramo 3.
- Entregar al concesionario los Tramos 1, 2 y 4, excepto el subtramo Puerto Boyacá – San Alberto comprendido dentro del Tramo 4 que se entregaría en enero de 1999.
- Desembolsar al Concesionario la totalidad del Aporte Inicial de Capital en el Fideicomiso I.
- Contratar al Interventor.

2. Etapa de Construcción.- Plazo: 48 meses. Fecha de iniciación: 1º de septiembre de 1.998. Fecha de terminación: 1º de septiembre de 2.002.

- Obligaciones del concesionario:

- Mantener vigente y ajustar la garantía única de cumplimiento.
 - Construcción de todas las obras del Tramo 3, tal como fue licitado.
 - Rehabilitación del sector Villeta – Honda del Tramo 2.
 - Operación y Mantenimiento de los Tramos 1, 2 y 4.
 - Cumplir las obligaciones emanadas de la licencia ambiental, con el Plan de Manejo Ambiental y los Requerimientos ambientales específicos contenidos en el Anexo 7 del contrato.
- Obligaciones de INVIAS:
 - Realizar los desembolsos de sus Aportes Anuales de Capital, a más tardar el primero de abril de cada año subsiguiente a la iniciación de esta etapa.
3. Etapa de operación.- Se iniciaría una vez terminada la etapa de construcción. Plazo: 20 años, contados a partir de la fecha del acta de iniciación de la etapa de operación, con posibilidad de disminuirse o de ampliarse, dependiendo de la fecha en que el Concesionario obtuviera su ingreso esperado.

El concesionario se obligó a realizar en esta etapa la operación y mantenimiento de los tramos 1, 2, 3 y 4 del proyecto vial concesionado.

1.1.6 Forma como Transcurrió la Ejecución del Contrato:

1. Etapa de Pre-construcción.

- Cumplimiento de obligaciones por parte INVÍAS:
 - Dentro de los tres meses siguientes a la suscripción del contrato de concesión desembolsó US\$37.1 millones, por concepto del aporte inicial de capital.
 - Adquirió y entregó al concesionario el 95% de los predios requeridos para el proyecto vial.
 - Hizo entrega al concesionario de los diferentes tramos de carretera existente.
- Cumplimiento de obligaciones por parte de COMMSA

Para cumplir los requisitos de ejecución del contrato de concesión, celebró contrato de

seguros con la Ganadera Compañía de Seguros S. A. y aportó la garantía única de cumplimiento, contenida en la póliza CUM- 1- 00039 expedida el 19 de diciembre de 1.997, la cual fue aprobada el 24 del mismo mes y año. A partir de entonces realizó las siguientes actividades:

- Revisó los estudios de fase III para carretera a cielo abierto entregados por INVÍAS.
- Elaboró estudios de fase III para túneles, los cuales entregó en cinco (5) tomos. Sin embargo, antes de esta entrega, presentó un documento denominado Estudio de Optimización Técnica y Funcional del Proyecto de Carretera Tobia Grande – Puerto Salgar, que contenía la propuesta de un nuevo trazado, diferente al que licitó.
- Entregó un contrato de crédito suscrito con uno de sus accionistas, el Banco Central Hispanoamericano, para demostrar el cierre financiero. Suscribió los contratos de asistencia técnica exigidos por el contrato de concesión.
- Constituyo el fideicomiso 1 y el fideicomiso 2 mediante contrato de fiducia mercantil celebrado con la unión temporal de fiduciarias FIDUIFI – FIDUESTADO, a donde ingresaron los aportes de capital realizados por INVÍAS y el valor recaudado por peajes durante la etapa de construcción, no así los aportes de capital propio y de crédito para cubrir los gastos del proyecto diferentes a los contemplados en el numeral 5.22 de la cláusula quinta del contrato de concesión.
- Entregó a INVÍAS el listado de predios requerido para el proyecto.

- Cierre Financiero:

Esta obligación contractual, se acreditó mediante un contrato de crédito celebrado con el entonces Banco Central Hispanoamericano, uno de sus socios, el 31 de julio de 1998 por un monto hasta de US\$ 315 millones. El primer desembolso de este crédito estaba condicionado al cumplimiento dentro de los 12 meses siguientes de una serie de obligaciones a cargo del Concesionario y una obligación a cargo de INVÍAS consistente en el desembolso de la totalidad de sus aportes, obligación esta que no era exigible a INVÍAS dentro de este período de tiempo. El contrato de crédito igualmente contemplaba la posibilidad de prórroga de común acuerdo entre las partes, en caso de no lograrse, dentro del plazo previsto, el cumplimiento de las condiciones a que estaba sometido. El plazo se venció cuando el contrato ya estaba en su etapa de construcción, sin que se hubieran cumplido varias de las condiciones suspensivas para que se efectuara el primer desembolso del crédito; COMMSA no mantuvo el cierre financiero.

2. Etapa de Construcción:

Esta etapa se inició el 31 de agosto de 1998, con la suscripción de la respectiva acta y tenía una duración de 48 meses.

- Cumplimiento de obligaciones por parte de INVÍAS:
 - Entregó los tramos existentes de carretera al concesionario.
 - Efectuó el desembolso de su primer aporte anual de capital.

INVÍAS efectuó el aporte inicial de capital el 27 de enero de 1998 por 29.6 millones de dólares y el 19 de febrero de 1998 por 7.5 millones de dólares para un total de 37.1 millones de dólares. Adicionalmente La Nación desembolsó el 19 de febrero de 1999, 39.2 millones de dólares y el 26 de marzo de 1999, 0.8 millones de dólares para un total de 40 millones de dólares. Es importante informar que el Banco Mundial se abstuvo de hacer el correspondiente desembolso bajo los siguientes argumentos:

- El concesionario no ha comenzado obra en los meses transcurridos desde la iniciación de la etapa de construcción (Sep. 1/98).
 - La certificación de KPMG Peat Marwick no incluye el cumplimiento de la cláusula 5.22 del contrato de concesión.
 - No se puede comprobar el avance de obra ni el cumplimiento de la cláusula 6.3 (aportes de capital del concesionario).
 - Incertidumbre generada por la alternativa de cambio de trazado presentada por COMMSA en mayo /98 ya que en buena parte se aparta del trazado original.
 - Los programas de gestión ambiental y gestión social no han comenzado.
- Actividades desarrolladas por el concesionario:
 - Rehabilitó el tramo 2 del proyecto vial.
 - Inició obras de construcción a cielo abierto en el tramo 3 del proyecto, alcanzando a explanar 32 kilómetros. No inició construcción de túneles.
 - Realizó el recaudo de peaje en las cinco estaciones entregadas por INVÍAS.
 - Solicitud del Concesionario para de cambio de trazado:

El concesionario en el mes de mayo de 1998, dentro de la etapa de pre-construcción presentó a INVÍAS una propuesta para el cambio de trazado del tramo 3, la cual se sometió a estudio del interventor técnico del proyecto, quien pidió aclaraciones, complementaciones y sustentaciones, que fueron presentadas periódicamente por el concesionario, hasta presentar en noviembre de 1998 (etapa de construcción) un documento denominado “optimización del trazado”; documento éste que al ser analizado por el interventor técnico

del proyecto EDL Ltda. Permitió concluir que se trataba no de una optimización, sino de una propuesta alternativa para variar el trazado del tramo 3.

- Razones legales que motivaron a INVIAS para rechazar la propuesta de cambio de trazado:

La cláusula segunda, numeral 2.1.1 del contrato de concesión establece: “OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO: ii) La elaboración de los diseños definitivos sin la posibilidad de variar el trazado previamente definido, teniendo en cuenta que para el Tramo 3, deberán ajustarse a lo establecido en el Anexo 8 en concordancia con los considerandos y con el PARAGRAFO de la Cláusula PRIMERA de este Contrato. Igualmente deberán estar dentro de la **Zona de Franja Para la Carretera** de conformidad con el numeral 1.65 de las definiciones de este **Contrato** [...]”.

La Contraloría General de la República, en su informe de esta concesión, rendido en marzo 5 de 1999, manifestó: “Dentro de las principales diferencias existentes entre la propuesta inicial y la alternativa están:

Cuadro 14. Diferencias de las propuestas presentadas

PROPUESTA INICIAL	ALTERNATIVA PROPUESTA
35 Viaductos y puentes con una longitud de 2790 m.	26 Viaductos con una longitud total de 5505 m.
15 túneles con una longitud total de 19640 m.	9 túneles con una longitud total de 6237 m.
Velocidad de diseño 70 km./h	Velocidad de diseño 90 km./h
Longitud Total 68 km.	Longitud Total 73. 87 km./h

“Observamos que la longitud de los túneles disminuye en un 68% del licitado y el costo de la alternativa sólo disminuye en un 25%, sin que varíen las condiciones de Ingeniería Financiera; Ingreso Esperado, etc.

“Jurídicamente, con la propuesta alternativa se expresan diferentes aspectos en los cuales se atenta de manera general contra los principios de Transparencia, Economía, Responsabilidad e Intangibilidad. Por parte del concesionario: tuvo en la etapa de licitación

la oportunidad de conocer y controvertir informes, conceptos y decisiones para expresar su inconformidad y no en la ejecución del contrato. Por parte de INVIAS: los efectos buscados se realizaron antes del proceso de selección con la contratación del estudio de consultoría, por ello los estudios, diseños y recomendaciones previas indispensables para hacer óptimo el contrato. Si se hicieron en forma incompleta estaba la entidad en imposibilidad de hacer producir efectos al contrato antes de su perfeccionamiento y debería evitar posibles demandas por cambiar las condiciones iniciales que son ley para las partes”.

De conformidad con las cláusulas del contrato, ya citadas, y en virtud de las manifestaciones del proponente plasmadas en los considerandos del contrato, para INVIAS resultó imposible jurídicamente aceptar el cambio del trazado y por ello, tomando en consideración los antecedentes técnicos utilizados para la estructuración del proyecto, los principios establecidos en la Constitución Política y en la ley 80 de 1993, de transparencia, de igualdad, de selección objetiva, buena fe y lealtad contractual y el concepto jurídico emitido por un consultor de reconocido prestigio contratado para el efecto, el día 25 de mayo de 1999 INVIAS se pronunció sobre la solicitud de cambio de trazado, rechazándola y confirmando que debía mantenerse el trazado presentado para la licitación.

1.2 Caducidad del Contrato de Concesión 0388 de 1997

El 29 de septiembre de 1.999 INVIAS mediante oficio 022925 formuló requerimiento a COMMSA por el incumplimiento de tres obligaciones constitutivas de causal de caducidad de conformidad con lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley 80 de 1.993 y con lo pactado en el contrato, cláusula vigésima séptima.

Tales incumplimientos se condensan así:

- I. Incumplimiento de las obligaciones relacionadas con la entrega a INVIAS de las certificaciones auditadas a que se refiere el numeral 5.22 de la cláusula quinta del contrato.
- II. Incumplimiento de las obligaciones relacionadas con el aporte de capital.
- III. Incumplimiento a las obligaciones del cierre financiero.

Posteriormente, se estableció el incumplimiento de otra de las obligaciones legales y contractuales del concesionario consistente en mantener vigente la garantía única de cumplimiento del contrato ajustándola para la etapa de construcción a los amparos señalados en la cláusula décimo sexta del contrato, por ello en febrero de 2.000 se le requirió para que presentara el original de una póliza entregada en fotocopia para cumplir tal obligación.

Para evitar la declaratoria de caducidad INVIAS otorgó al Concesionario todos los plazos que éste solicitó con el fin de cumplir las obligaciones requeridas:

INVIAS mediante oficio DG09111 del 18 de abril de 2000 concede este último plazo bajo las condiciones propuestas por el concesionario.

De los documentos entregados por el concesionario se estableció que de la suma de \$12.450'000.000 que debía aportar como equity, la concesionaria sólo consignó en el fideicomiso II la suma de \$2.988.000.000 y el resto lo depositó en un fideicomiso ajeno al contrato de concesión condicionando su desembolso a favor del fideicomiso II a la aprobación del cambio de trazado que había propuesto.

Mediante comunicación COMMSA 1367 de mayo 29 del 2000 la concesionaria reconoció expresamente los esfuerzos realizados por funcionarios de INVIAS para posibilitar la ejecución del contrato, y admitió su incapacidad para cumplir con el cierre financiero.

Con base en los hechos anteriores, el 2 de junio de 2000 se declara la caducidad del contrato de concesión N° 0388 de 1997, bajo el número de resolución 002282, que tuvo como causales las siguientes:

- La falta de aporte del *equity* por parte de la concesionaria desconociendo la estructura característica de un contrato de concesión que es un proyecto donde el sector privado aporta su capital de riesgo. No se puede concebir ejecutar un proyecto vial de la magnitud del de Tobia Grande – Puerto Salgar con una cantidad de dos mil millones de pesos, suma que los socios de COMMSA aportaron antes de ser requeridos por los incumplimientos.
- El incumplimiento de la obligación contenida en la Cláusula quinta numeral 5.22

Se aprecia que el incumplimiento del numeral 5.22 tiene relación indisoluble con el incumplimiento en el aporte del *equity* por parte del concesionario, pues no puede cumplirse la obligación contenida en el numeral 5.22 sino se ha efectuado el aporte del *equity*.

- La tercera causal surge al finalizar el mes de julio de 1999 cuando la Concesionaria del Magdalena Medio S.A. no prorroga el contrato de crédito que había celebrado con el Banco Central Hispanoamericano (accionista suyo) mediante el cual acreditó el Cierre Financiero. Con esto se pone en riesgo de paralización la ejecución del proyecto al no

contarse con la financiación que los accionistas de COMMSA ofrecieron en su propuesta.

- El cuarto incumplimiento se formaliza el 7 de marzo del 2000 cuando los socios de la concesionaria en reunión en el Despacho del Ministro de Transporte manifiestan que en verdad nunca se expidió la póliza de cumplimiento. Hecho corroborado el mismo día mediante carta de la Interamericana de Seguros Generales S.A.

Vencidos todos los plazos, el concesionario no dio cabal cumplimiento a ninguna de las obligaciones por las que había sido requerido y por tanto INVIAS no tuvo otra alternativa que declarar la caducidad a través de la resolución No. 002282 de junio 2 de 2000.

- **Recursos contra la resolución 02282 del 2 de junio de 2.000:** entre el 14 de junio y el 24 de agosto de 2.000: 11 recursos de reposición. Por vía de tutela: agosto 30 de 2.001- ACS COLOMBIA S.A.
- **Resoluciones que resuelven los recursos de reposición:**
 - Resolución 04260 de octubre 24 de 2.000 resuelve los recursos interpuestos hasta agosto 24 de 2.000.
 - Notificación resolución 04260: entre el 25 de octubre y el 27 de noviembre de 2.000. Quedó en firme la caducidad el 28 de noviembre de 2.000.
 - Resolución 06143 del 30 de octubre de 2.001 resuelve el recurso interpuesto el 30 de agosto de 2.001 vía de tutela por ACS COLOMBIA S.A.
 - Notificación resolución 06143 del 30 de octubre de 2.001: entre el 1º y el 29 de noviembre de 2.001.
- **Recursos contra la resolución 06143 del 30 de octubre de 2.001:** entre el 15 de noviembre de 2.001 y el 6 de diciembre de 2.001: 10 recursos de reposición.
- **Resolución que resuelve los recursos de reposición contra la 06143 de octubre 30 de 2.001:**
 - Resolución 00007 del 8 de enero de 2.002.
 - Notificación resolución 00007 del 8 de enero de 2.002: entre el 11 de enero de 2.002 y el 1º de febrero de 2.002

1.3 Demandas y Tutelas

COMMSA y sus integrantes presentaron demandas separadas contra INVIAS solicitando la nulidad de la Resolución que declaró la caducidad del contrato y la resolución que resolvió los recursos interpuestos contra dicho acto, por considerar que las causales invocadas para

tomar la determinación de caducar el contrato, no existen y que además el Instituto incurrió en falsa motivación y en violación del derecho al debido proceso. Todas las demandas contienen una pretensión subsidiaria consistente en la solicitud para que se declare que el valor de cláusula penal es igual al valor de los desembolsos realmente efectuados por INVIAS, o sea la suma de US\$77.1 millones. La demanda de COMMSA solicita una indemnización por valor de US\$77.1 millones y las demandas de sus integrantes no fijan cuantía de indemnización sino que se atienen a lo que se demuestre en el proceso.

1.4 Toma de Posesión del Proyecto

El Instituto Nacional de Vías ante la negativa del concesionario para entregar el proyecto debió tomar posesión del mismo lo cual realizó en las siguientes fechas:

- El 5 de diciembre de 2000 tomó posesión de las 5 estaciones de recaudo de peaje junto con todos sus equipos.
- Entre el 12 y el 16 de diciembre de 2000 tomó posesión de los tramos 1 y 2 y parte del tramo 4 (entre Honda y Caño Alegre)
- Del 6 al 10 de febrero de 2001 tomó posesión del tramo 3
- Del 6 al 14 de febrero de 2001 tomó posesión del tramo 4 entre Caño Alegre y San Alberto.

El concesionario no realizó la reversión de los vehículos automotores adquiridos con fondos del proyecto y destinados a la operación de la vía.

1.5 Liquidación del Contrato de Concesión No 0388 De 1997

Entre el 24 de octubre de 2.000 y el 24 de febrero de 2.001- etapa de mutuo acuerdo. No se logró la participación del concesionario.

- Resolución 01708 del 23 de abril de 2.001: Liquidó en forma unilateral el contrato.
- Recursos contra la resolución 01708 del 23 de abril de 2.001: Entre el 3 y el 5 de julio de 2.001: 14 recursos.

Agosto 10 de 2.001 -Proyecto de resolución para resolver recursos: No se firmó por haber sobrevenido el fallo de la tutela interpuesta por ACS COLOMBIA S.A., de fecha agosto 10 de 2.001 que ordenó notificar el acto de caducidad al tutelante.

- **Revocatoria de la resolución de liquidación unilateral:** mediante Resolución 06143

del 30 de octubre de 2.001 al resolver el recurso interpuesto por ACS COLOMBIA S.A. se revocó la resolución 01708 del 23 de abril de 2.001.

Resueltos como están todos los recursos que han sido interpuestos contra los actos de caducidad, se adelantó nuevamente el proceso de liquidación del contrato, intentándose primeramente un acuerdo con el concesionario, fracasado este se liquidó en forma unilateral.

- **Resolución de Liquidación unilateral:** No. 03088 del 25 de julio de 2.002 y su modificatoria No.03197 del 31 de julio de 2.002.Están en proceso de notificación. Para quienes no concurrieron a notificarse personalmente, se fijó edicto el día 14 de agosto de 2.002.

1.6 Reestructuración del Proyecto

Durante el año 2.001 y a principios del año 2002, el INVIAS realizó una serie de análisis en procura de buscar alternativas que permitieran continuar con la ejecución del proyecto, bien por el sistema de concesión, o bien por el de contrato de obra pública, en coordinación con asesores del Ministerio de Transporte.

En esta forma se presentaron al Director General y al Ministro de Transporte cinco (5) alternativas. Las mismas se dieron a conocer al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Banco Mundial. Lamentablemente, la falta de recursos presupuestales y de cupo fiscal para el proyecto, han impedido tomar una determinación sobre el particular.

El proyecto actualmente está a cargo del INVIAS, no se ha avanzado en el tema, a pesar que el Gobierno Nacional, intervino buscando un arreglo, que bajo los lineamientos de conveniencia administrativa y técnica, era mejor para la nación negociar la caducidad, esta conciliación desde el punto de vista jurídico ha conseguido la mayor cantidad de detractores, por cuanto consideran que la conciliación vulneraría el ordenamiento jurídico. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, falló sobre la ilegalidad de cualquier acuerdo posterior a la caducidad. La experiencia muestra que al estado le falta conocimiento del negocio, que debe armarse, que debe estar preparado, que debe tener criterios claros y que no necesariamente el mejor precio es la mejor alternativa, los costos de los proyectos deben incluir la mayor cantidad de variables que permitan el mayor conocimiento y el mayor blindaje al estado.