

**EL MODELO DE CONCESIÓN VIAL
DE PRIMERA GENERACIÓN: EL
CASO DE LA DOBLE CALZADA
BUGA – TULUÁ – LA PAILA – LA
VICTORIA
(1993 - 2033)**



**EL MODELO DE CONCESIÓN VIAL DE PRIMERA
GENERACIÓN: EL CASO DE LA DOBLE CALZADA
BUGA – TULUÁ – LA PAILA – LA VICTORIA
(1993 - 2033)**

**ASPECTOS RELEVANTES DE LA AUDITORÍA
GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL**

**CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA
INSTITUTO DE PROSPECTIVA, INNOVACIÓN Y GESTIÓN DEL
CONOCIMIENTO
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
UNIVERSIDAD DEL VALLE**

DICIEMBRE DE 2015

CONTROL FISCAL, GOBERNABILIDAD,
GESTIÓN Y POLÍTICA
PÚBLICA:
Generación de confianza y transparencia en la
administración de lo público

EL MODELO DE CONCESIÓN VIAL DE PRIMERA GENERACIÓN:
EL CASO DE LA DOBLE CALZADA BUGA – TULUÁ – LA PAILA – LA
VICTORIA
(1993 - 2033)

Edgar Varela Barrios
Rector Universidad del Valle

Adolfo Weybar Sinisterra Bonilla
Contralor Departamental del Valle del Cauca

Carlos Eduardo Cobo Oliveros
Director (E) Instituto Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento
de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle

Edilberto Montaña Orozco
Coordinador Académico
Instituto Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Facultad
de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle

Jorge Antonio Quiñones Cortes
Coordinador Técnico
Director Operativo de Control Fiscal de la
Contraloría Departamental del Valle del Cauca

Autores
Adolfo Weybar Sinisterra Bonilla
Jorge Antonio Quiñones Cortes
Maritza Rengifo Millán
Jaime Vergara Castrillon
Viviana Castillo Ruiz

Participantes
Arjadis Toro Valencia
Bismar Palacios Edgar
Edgar Orlando Ospina
María Fernanda Ayala Zapata

PRÓLOGO

La misión de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca no es distinta a la definida en el artículo 267 para la Contraloría General de la República, la cual se orienta fundamentalmente a lo preceptuado en el artículo 119 de la Carta Superior: tener a cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración, en este caso, de la administración departamental del Valle del Cauca y la de aquellos municipios que no cuenten con un órgano particular de control fiscal.

Esta honrosa y por demás trascendental tarea se debe desarrollar de una manera eficiente, incluyente y duradera, buscando con ello contribuir a la construcción de una cultura de defensa del interés público. Construir una cultura de defensa de lo público no es una tarea fácil, pero existe el compromiso y la firme convicción de avanzar en esa dirección. Ello está consignado en las estrategias establecidas en el Plan Estratégico 2012 – 2015, y el compromiso de mejora continua de la gestión en pro de la satisfacción de los involucrados, diseñando e implementando una política de calidad, en la que se enmarca el fomento de proyectos innovadores que incrementen la productividad de las prácticas organizacionales de la Contraloría Departamental y por ende contribuyan al mejoramiento de la gestión que realizan las entidades sujeto de control fiscal, así como el fortalecimiento de la ciudadanía en el control social de lo público.

Esta política de calidad se fundamenta en el uso de los sistemas de información para el ejercicio del control fiscal y la participación ciudadana, como instrumentos que contribuyen al fortalecimiento de la confianza y transparencia en el manejo de los recursos públicos. Un resultado significativo de esta estrategia se daría en la medida que los recursos a disposición del ente territorial departamental o municipales se empleen bajo los criterios de eficiencia, eficacia y economía, que en armonía con los principios rectores sobre los cuales se soportan la administración pública de igualdad, moralidad, publicidad, celeridad, imparcialidad, economía y eficacia, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, impactan positivamente en la mejora en las finanzas públicas de los sujetos de control.

Entre los principales procesos sobre los que orientó su misión la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, está la de evaluar las políticas sectoriales, entre ellas la relacionada con el de Concesiones desarrolladas por la administración

departamental, para el presente documento la de la doble calzada Buga-Tuluá-La Paila-La Victoria.

La divulgación de la información sobre el ejercicio del control fiscal y la implementación de políticas y medidas anticorrupción, así como el comportamiento ético y organizacional de nuestros funcionarios, fueron resaltados en la medición del Índice de Transparencia que realizan Transparencia por Colombia, la Unión Europea, y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. Estas políticas y estrategias van de la mano con las tendencias globales de evaluación de la gestión pública que realizan los organismos multilaterales a los gobiernos nacionales, como criterio para su inclusión en organizaciones que promueven la cooperación económica.

Finalmente, esta publicación es el resultado de una alianza entre la Contraloría Departamental, como principal organismo de control fiscal del departamento del Valle y la Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, por medio del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento y los docentes del Departamento de Contabilidad y Finanzas, que implicó no solo un trabajo detenido de evaluar el informe al manejo de Concesión en el departamento, sino de las auditorías a las políticas de vivienda, deporte, salud, regalías y la elaboración de un documento sobre prácticas de innovación en el ejercicio del control fiscal.

De igual manera, se requirió complementar una formación académica mediante el diplomado de “Análisis y evaluación de Políticas Públicas y Gestión Pública”, que significó un esfuerzo adicional en tiempo y estudio para un número importante de nuestros funcionarios, lo que en suma representó una innovación institucional, dado que el ejercicio del control fiscal generalmente se realiza desde una perspectiva técnica, sin posibilidad o espacio para problematizar los hallazgos de las auditorías desde otros enfoques teóricos y metodológicos que los relacionen con las políticas públicas y el modelo de gestión pública.

De esta manera, el ejercicio se orientó hacia el aspecto de la evaluación, entendida esta como posibilidad de ir más allá del cumplimiento formal de la norma o el requisito del indicador y considerar el impacto de este cumplimiento en la materialización de los principios de eficacia, eficiencia y economía en el proceso de modernización del Estado. Se espera que este y los demás documentos resultantes de este ejercicio académico sirvan como modelo para que otros organismos de control retomen esta experiencia y la adapten a sus necesidades institucionales y especificidades de los territorios.

Adolfo Weibar Sinisterra Bonilla
Contralor Departamental Valle del Cauca
Diciembre de 2015

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
ASPECTOS RELEVANTES DE ESTA PUBLICACIÓN.....	15
CONTROL FISCAL A LA GESTIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA DE LA CONCESIÓN VIAL	15
BUGA- TULÚA LA PAILA – LA VICTORIA	15
LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS GOBIERNOS TERRITORIALES: PROMOTORES DEL DESARROLLO LOCAL.....	27
La descentralización y sus limitaciones.....	28
La política de privatización en la gestión y la oferta de bienes y servicios públicos.....	32
MODELO DE CONCESIÓN VIAL.....	37
LA CONCESIÓN VIAL BUGA-TULUÁ-LA PAILA-LA VICTORIA: DESARROLLO Y ANÁLISIS EN LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO	45
Alcances del anteproyecto	46
Descripción de la obra	48
Proceso de licitación y contratación	50
Criterio de financiamiento.....	52
Criterio de construcción y conservación.....	55
Criterio de operación	55
Características generales de la firma ganadora	59
Características de contrato	62
Desaciertos en el desarrollo del contrato	65
Sobrecostos de la obra	66
Demoras en la entrega de la obra.....	67
Desaciertos jurídicos.....	69
PRINCIPALES HALLAZGOS, DEBILIDADES, LIMITANTES OBJETO DE MEJORA.....	75
Factor de Planes, Programas y Proyectos	75
Factor Gestión Financiera	75
Factor de Gestión Contractual	77
Debilidades en el monitoreo a la ejecución del contrato	78
Limitaciones en el control fiscal y la auditoría a la concesión vial	79

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	81
REFERENCIAS.....	85

TABLAS

Tabla 1. Planes de desarrollo del departamento, 1992 – 2015.....	23
Tabla 2. Relación de contrataciones, vigencia 1993 – 2013.....	24
Tabla 3. Relación de oficios remitidos al Departamento del Valle del Cauca ...	25
Tabla 4. Resumen de los cambios efectuados en los contratos de concesión de	43
segunda generación.....	43
Tabla 5. Dimensiones de la doble calzada	52
Tabla 6. Criterios para la calificación de las ofertas	53
Tabla 7. Calificación de ofertas.....	54
Tabla 8. Indicadores financieros por cada firma licitante.....	55
Tabla 9. Estructura de financiamiento de los oferentes.....	56
Tabla 10. Valor de las ofertas (cifras en millones de pesos)	57
Tabla 11. Tráfico promedio proyectado y real para el Peaje La Uribe en el año 2000	59
Tabla 12. Tarifas de peajes propuestas por cada oferente	60
Tabla 13. Composición accionaria de PISA S.A. al 1 de marzo de 1993	63
Tabla 14. Nueva composición accionaria de PISA para 1993	64
Tabla 15. Valores detallados del contrato GM001 de 1993	65
Tabla 16. Modificaciones y adiciones al contrato GM001 de 1993.....	65
Tabla 17. Costos iniciales y adicionales del contrato GM001 de 1993	68
Tabla 18. Plazos pactados contrato de concesión GM 001 de 1993	69
Tabla 19. Plazos y fechas ejecutados (corte 1996).....	69
Tabla 20. Síntesis de las modificaciones del contrato original	73
(cifras en millones de pesos de 1993).....	73
Tabla 21. Cálculo de inversión real del departamento en el proyecto de concesión vial (Cifras en precios de 1993)	73
Tabla 22. Diferencia entre el valor real aportado por la gubernación y el modelo financiero original (Cifras en millones de pesos de 1993)	74
Tabla 23. Análisis del modelo financiero de la adición del contrato	75
GM-001 en el 2006	75
Tabla 24. Relación de fechas de ejecución de las interventorías 1994 – 2013.....	80

FIGURAS

Figura 1. Proyectos asociados a la Concesión vial Buga-Tuluá-La Paila.....	51
Figura 2. Garantía mínima según los estudios previos realizados por Diconsultoría S.A.	58
Figura 3. Garantía mínima propuesta por la firma PISA S.A.	59
Figura 4. Principales modificaciones organizacionales de Proyectos de Infraestructura PISA S.A.	62

INTRODUCCIÓN

Con los avances y retrocesos que ha experimentado el proceso de descentralización en Colombia y la crisis fiscal que se presentó en los entes territoriales y sus entidades descentralizadas a finales de la década de 1990, fue necesario implementar una serie de reformas administrativas con criterios fiscales (reducción de los gastos de funcionamiento) y no técnicos, que afectaron la capacidad institucional y de gestión de los entes territoriales y los organismos de control. Estos hechos generaron las condiciones para desarrollar un trabajo en red y de cooperación entre actores que tienen como objetivo misional contribuir, desde sus capacidades y experticias, a una sociedad en la que prevalezca el interés público sobre el interés privado.

En reconocimiento implícito de este contexto, el Congreso de la República promulgó la Ley 1474 de 2011, mejor conocida como estatuto anticorrupción, que promueve la conformación de alianzas estratégicas entre las contralorías territoriales, la academia y otras organizaciones de estudios e investigación social, con el propósito de ejercer con fines preventivos el control fiscal y social a la formulación de las políticas públicas y los recursos del erario comprometidos en su ejecución (Artículo 121 de la Ley 1474 de 2011).

Es así, como la Contraloría Departamental del Valle del Cauca invitó a la Universidad del Valle, como institución pública de carácter regional, a aunar esfuerzos para fortalecer sus respectivas capacidades de análisis y evaluación de política y gestión públicas en el Departamento, desde una perspectiva sistémica-relacional, por medio de la contextualización y conceptualización de los informes de control fiscal relacionados con el Sistema General de Regalías para el caso del Valle, la concesión vial Buga-Tuluá-La Paila- La Victoria, la red de salud pública departamental, la política de vivienda y deporte, y las innovaciones (metodológicas, de enfoque y gestión), así como la realización de recomendaciones de política y gestión para el mejoramiento de las prácticas organizacionales de las instituciones que son objeto de control por parte de la Contraloría Departamental del Valle.

Esta publicación corresponde a la auditoría que adelantó la Contraloría Departamental en el año 2014 a la única concesión vial que el Departamento tiene a su cargo, el proyecto de infraestructura vial Buga-Tuluá-La Paila-La Victoria que fue concesionado a la firma Proyectos de Infraestructura PISA S.A. desde 1993,

con modificaciones y adiciones que condujeron a la ampliación de la concesión hasta el año 2033. La importancia de esta auditoría radica, por una parte, en que el proyecto de diseño, ejecución y operación de la obra no había sido hasta el momento objeto de control fiscal, por lo que se debe resaltar la iniciativa de la actual administración del Doctor Adolfo Weibar Sinisterra Bonilla en retomar el tema y asignar un equipo interdisciplinario de la Contraloría Departamental para realizar dicha labor. En este sentido, el equipo recibió capacitación en el análisis financiero del caso, por parte de la Auditoría General de la República, con el fin de fortalecer sus conocimientos técnicos para efectuar el proceso de auditoría al proyecto, y darle cumplimiento al objetivo misional de la Contraloría de vigilar el manejo de los recursos públicos.

Por otra parte, la relevancia de la auditoría también tiene que ver con sus resultados, que permitieron evidenciar desaciertos tanto en el diseño institucional y normativo del modelo de concesión de primera generación, como en el control y seguimiento al contrato del proyecto de la doble calzada Buga-Tuluá-La Paila-La Victoria.

Esta publicación contó con la participación activa de los funcionarios de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca. Se inició a partir del informe de control fiscal realizado a la gestión y política públicas de la concesión vial Buga-Tuluá – La Paila- La Victoria. Aquí se incluyen los resultados de la auditoría y las fuentes de información. Posteriormente, se exponen los principales aspectos conceptuales de los temas que se relacionan con la concesión vial, que se basan en los procesos de privatización, elementos clave de la modernización del Estado y en el papel que la descentralización asigna a los gobiernos territoriales como promotores del desarrollo local.

Seguidamente, se describen los principales aspectos del modelo de la concesión vial en Colombia y el proyecto de la doble calzada Buga-Tuluá-La Paila- La Paila, en términos de las características de la licitación y el contrato, así como los desaciertos que se presentaron durante la ejecución del proyecto. Por último, se plantean los hallazgos de la auditoría, las conclusiones y las recomendaciones, con el propósito de sugerir mejores prácticas institucionales y organizacionales que promuevan el fortalecimiento de la capacidad institucional de la gobernación. Cabe mencionar que estas recomendaciones son responsabilidad exclusiva de la Universidad del Valle y no comprometen a la Contraloría Departamental del Valle del Cauca ni a sus funcionarios.

Esta alianza entre la Contraloría Departamental, como principal organismo de control fiscal del Departamento, y la Universidad del Valle, por medio del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, representa un perfeccionamiento institucional, dado que al ejercicio de control fiscal se le deben integrar otros enfoques teóricos y metodológicos que los relacionen con las políticas públicas y el modelo de gestión pública, en los que se materializan los

principios de eficacia, eficiencia y economía del proceso de modernización del Estado. Se espera que este y los demás documentos resultantes del presente ejercicio académico sirvan de referente para que otros organismos de control gubernamental retomen esta experiencia y la adapten a sus necesidades institucionales y especificidades de los territorios.

ASPECTOS RELEVANTES DE ESTA PUBLICACIÓN

El control fiscal, que sirve como fuente principal de esta publicación, se realizó mediante una auditoría con enfoque integral, modalidad especial, efectuada por la Contraloría Departamental a la Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte de la Gobernación del Valle del Cauca, en el año 2014. En las auditorías especiales se evalúan políticas públicas, programas, proyectos, procesos, áreas o actividades de carácter específico o transversal con el propósito de emitir un concepto técnico sobre lo evaluado. De ahí, que sea pertinente exponer inicialmente los aspectos más relevantes del informe elaborado a partir de dicha auditoría.

CONTROL FISCAL A LA GESTIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA DE LA CONCESIÓN VIAL BUGA- TULÚA LA PAILA – LA VICTORIA

HECHOS IMPORTANTES

En 1992, en Colombia se inició un proceso de apertura a las licitaciones con el fin de entregar por el sistema de concesión algunos proyectos de la infraestructura vial del país. A raíz de esto, se consideró oportuno ejecutar los proyectos de construcción y operación, con

el sistema de concesión vial, cuyo objetivo fundamental fue vincular el capital privado a la infraestructura del transporte, logrando mayores niveles de competitividad y así liberar recursos de inversión requeridos para otros sectores prioritarios.

En el mismo año, el ejecutivo reestructuró el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, que en adelante se denominaría Ministerio de Transporte, ente rector que entraría a formular, orientar y vigilar la ejecución de la política nacional de tránsito, transporte e infraestructura. De igual manera, en 1994, también se reestructuró el Fondo Nacional Vial, que en adelante se llamaría Instituto Nacio-

nal de Vías INVÍAS, adscrito al Ministerio de Transporte. El INVÍAS¹ sería el responsable de la ejecución de la política y proyectos nacionales en materia de construcción y conservación de carreteras.

El corredor vial Buga – Tuluá - La Paila, pertenece a la red nacional. En su momento se encontraba en custodia del Fondo Vial, hoy Instituto Nacional de Vías-INVÍAS; por lo anterior, el gobierno nacional mediante el Convenio Interadministrativo No. 583 suscrito el 14 de agosto de 1992 entre el Fondo Vial Nacional y el Departamento del Valle del Cauca acuerdan que este último “... *debe realizar la construcción, conservación, mantenimiento, explotación y operación de la segunda calzada que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila, y la rehabilitación, conservación, mantenimiento, explotación y operación de la calzada existente que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila, de acuerdo con las especificaciones técnicas y parámetros técnicos, jurídicos, fiscales y presupuestales que señale para tal efecto el Fondo Vial nacional con la supervisión del mismo. El Departamento realizará el objeto del presente convenio a través de contrato de obra pública por el sistema de concesión...*” (Cláusula Primera, Convenio 583 de Agosto 14 de 1992).

Las concesiones de primera generación a las que pertenecen Buga-Tuluá-La Paila, de acuerdo con el diagnóstico realizado mediante CONPES 3045 de Agosto 17 de 1999, presentaron las siguientes deficiencias:

- Se adjudicaron con estudios Fase II².
- No existen suficientes estudios de tráfico.
- No se establecieron fechas máximas para la adquisición de predios y licencias ambientales.
- La repartición de riesgos es poco clara.
- Gran incertidumbre en el manejo presupuestal de la entidad.
- Garantías de tráfico durante toda la vida del proyecto sobre el tráfico estimado.
- Garantías sin mecanismo de liquidez.

¹ Actualmente, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) ejerce las labores que en el año 1992 ejercía el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS).

² En los estudios de factibilidad o de Fase II se profundizan los análisis y la información básica mediante investigaciones de campo y levantamiento de información primaria, para la alternativa recomendada en la Fase I o de prefactibilidad, lo que reduce al máximo la incertidumbre asociada al proyecto, mejora los estudios de la solución recomendada, amplía los aspectos tanto técnicos como financieros, económicos y ambientales, con el fin de establecer el proyecto más conveniente y óptimo para la comunidad (Definición tomada del libro *Una Política Pública: Maduración de Proyectos, Matriz de Riesgos, Buenas Prácticas Contractuales*, Cámara Colombiana de Infraestructura, página 7)

El contrato de concesión GM-001 de 1993 inició su ejecución en un periodo en el que las acciones en materia de reforma administrativa del Estado, en la década de los noventa, se dieron en la Constitución de 1991, orientadas hacia el aumento en la capacidad de la Administración Pública sujeta a la modernización, al logro de la eficiencia y al control de gestión en sus entidades, como factores relevantes para la transformación de la realidad nacional, para permitir el trabajo colaborativo entre el Estado y el sector privado en función de un Estado regulador. Es así, como en 1993 el Congreso de la República expidió las siguientes leyes:

Ley 80 de octubre 28 de 1993, “*Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública Estatuto de la Contratación Pública*”.

Ley 99 de diciembre 22 de 1993, “*Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*”.

Ley 105 de diciembre 30 de 1993, “*Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones*”.

Decreto 111 de enero 15 de 1996, “*Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto*”.

La doble calzada Buga - Tuluá - La Paila - La Victoria es una de las vías más importante en el Departamento del Valle del Cauca, constituyéndose en el principal sistema vial que conecta el Valle del Cauca con el resto del país e incluso con los países de América del Sur.

INFORME DE LA AUDITORÍA

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, realizó una Auditoría con Enfoque Integral Modalidad Especial a la entidad Gobernación del Valle del Cauca, Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de la gestión en el área, actividad o proceso examinado (Concesión Vial Buga- Tuluá-La Paila –La Victoria). La auditoría incluyó la comprobación de las operaciones financieras, administrativas y económicas conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la administración, el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, cuya responsabilidad consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La auditoría se llevó a cabo de acuerdo con Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas (NAGC) compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría (NIAS) y con políticas y procedimientos de auditoría con enfoque integral prescritos por la Contraloría Departamental del Valle, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, la planeación y la ejecución del trabajo de manera que el examen proporcionara una base razonable para fundamentar el concepto.

La auditoría incluyó el examen sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado (Concesión Vial Buga- Tuluá La Paila – La Victoria) y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, que reposan en los archivos de la Dirección Técnica de Infraestructura Física.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría a la que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

CONTROL DE GESTIÓN

Factor: planes programas y proyectos

Periodo institucional 1992-1994, Plan de Desarrollo “*Valle, Tierra de Oportunidades*”, aprobado mediante Ordenanza No. 013 de Enero 20 de 1993.

Periodo institucional 1995-1997, Plan de Desarrollo “*Internacional y Pacífico*” aprobado mediante Ordenanza No.011 de Junio 16 de 1995.

Periodo institucional 1998-2000, Plan de Desarrollo “*Hacia el País Vallecaucano*” adoptado mediante Decreto 0867 de 1998.

Periodo institucional 2001-2003, Plan de Desarrollo “*Con Fe, Valle del Cauca Unido y Solidario: Un Puente Hacia el Futuro*” aprobado mediante Ordenanza No.018 de Junio 11 de 2001.

Periodo institucional 2004-2007 Plan de Desarrollo “*Vamos Juntos por el Valle del Cauca*” aprobado mediante Ordenanza No.182 de Junio 11 de 2004.

Periodo institucional 2008-2011, Plan de Desarrollo “*Buen Gobierno con Seguridad lo Lograremos*” aprobado mediante Ordenanza No.246 de Junio 6 de 2008.

Periodo institucional 2012-2015, Plan de Desarrollo “*Vallecaucano, Hagámoslo Bien*” aprobado mediante Ordenanza No.359 de Noviembre 09 de 2012.

RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca, como resultado de la auditoría adelantada, conceptuó que la gestión es **Favorable con Observaciones** en el proceso auditado (Concesión Vial Buga- Tuluá- La Paila – La Victoria), cumplen parcialmente con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia). Lo anterior, como consecuencia de los siguientes hechos:

COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS

En el ejercicio del control de gestión no se evidencia la aplicación de herramientas básicas como planes operativos de actividades o proyectos, cronogramas, presupuestos, evaluación de legalidad, evaluación financiera, evaluación de impacto, y la más generalizada, evaluación de la gestión a través de indicadores de eficacia y eficiencia, en los periodos institucionales mencionados, lo que generó que el Departamento del Valle del Cauca no hubiera realizado la medición de resultados en lo referente a la Concesión Vial Buga – Tuluá – La Paila – La Victoria.

COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN

En el análisis documental de los archivos puestos a disposición de la comisión auditora, no fue posible obtener los presupuestos de las diferentes obras ejecutadas con cargo a los rubros de obras complementarias para obras subterráneas por \$1.556 millones (precios septiembre de 1993), obras de impacto ambiental por \$830 millones y \$500 millones (precios septiembre de 1993) y obras de impacto social por \$2.000 millones (precios 30 de septiembre de 1993), con el fin de establecer si lo presupuestado correspondió efectivamente a las cantidades ejecutadas y a los valores unitarios acordados, lo cual se constituyó en un obstáculo para el ejercicio del control fiscal.

En el acta se reconocieron sobrecostos de \$3.719.500.774, sin embargo, no se evidencian los cálculos que dieron origen a dicho reconocimiento, como tampoco los oficios citados que fueron aprobados, presuntamente por falta de control y desorden en sus archivos, lo que genera incertidumbre en la justificación a este reconocimiento.

Respecto al rubro de \$500.000.000 de 30 de septiembre de 1993, acordado para las obras de mitigación ambiental del acta de modificación y la adición de noviembre 7 de 2006, no se encontró información alguna que permita establecer su utilización; por lo anterior, se advierte que si estos dineros no han sido utilizados se deberá informar al Departamento del Valle del Cauca, para que los pueda destinar de acuerdo con lo reglamentado en el parágrafo de la cláusula décima cuarta del contrato de concesión.

En cuanto a la contratación de las interventorías, puede observarse que en el periodo que comprende los meses de octubre de 1999 y noviembre de 2000, no se evidencian los contratos que permitan inferir que fueron suscritos para realizar el seguimiento y control del contrato de concesión.

En el periodo del 19 de agosto de 2012 al 27 de mayo de 2013, no se contó con los servicios de interventoría y se evidencia un lapso que estuvo desprovisto de seguimiento tal como se describe en el informe.

Revisados los contratos objeto de la muestra de auditoría, se evidenció lo siguiente: desorganización en el archivo central y de gestión del Departamento del Valle del Cauca, que no conserva organización de acuerdo con la fase o etapas contractuales, sin orden cronológico, carencia de folios; no se encontró la totalidad de los documentos que pertenecen a la etapa precontractual, tal como se indicó en el informe. Lo anterior generó una limitación al alcance para el equipo auditor, y para el Departamento del Valle del Cauca la falencia de control y custodia en la información del contrato de concesión, que a la fecha se encuentra en ejecución. Esta falta de control y presunta inobservancia de los preceptos normativos de la Ley 594 del 2000 en su artículo 11, facilitó la adición, modificación o extracción de la documentación.

COMPONENTE CONTROL FINANCIERO

La participación del Departamento del Valle del Cauca en la concesión fue de 55,832 millones de pesos corrientes, que al expresarse en pesos de 1993 corresponden a 27,709 millones de pesos, suma que representa el 57.29% del valor total de la inversión, que es superior al 30% de lo establecido en el documento CONPES 2597 de 1992 y en la propuesta de PISA, presuntamente por la falta de control y seguimiento, que generaron unas condiciones desfavorables para el departamento en la estructura de la financiación de este modelo.

PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se está desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento

se debe registrar en el Sistema de Rendición de Cuentas en Línea, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria 100-28.02 12 de octubre 8 de 2013. Dicho Plan de Mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, que deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

FUENTES DE INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE EXPERTOS

Las principales fuentes de información de la auditoría fueron los planes de desarrollo departamental comprendidos entre 1992 y 2015 (Tabla 1), las contrataciones que hizo la Gobernación del Valle del Cauca en relación con el desarrollo de la obra (Tabla 2) y los oficios remitidos al departamento (Tabla 3).

Tabla 1. Planes de desarrollo del departamento, 1992 – 2015

Periodo	Plan de desarrollo	Ordenanza/Decreto
1992-1994	“Valle Tierra de Oportunidades”	Ordenanza No. 013 de Enero 20 de 1993
1995-1997	“Internacional y Pacífico”	Ordenanza No.011 de Junio 16 de 1995.
1998-2000	“Hacia el País Vallecaucano”	Decreto 0867 de 1998
2001-2003	“Con Fe, Valle del Cauca Unido y Solidario: Un Puente Hacia el Futuro”	Ordenanza No.018 de Junio 11 de 2001
2004-2007	“Vamos Juntos por el Valle del Cauca”	Ordenanza No.182 de Junio 11 de 2004.
2008-2011	“Buen Gobierno con Seguridad lo Lograremos”	Ordenanza No.246 de Junio 6 de 2008.
2012-2015	“Vallecaucano, Hagámoslo Bien”	Ordenanza No.359 de Noviembre 09 de 2012.

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014), a partir del Archivo Central de la Gobernación del Valle (1993 – 2013).

Tabla 2. Relación de contrataciones, vigencia 1993 – 2013

Tipología	Número	Fecha de suscripción	Valor (\$)
Concesión	GM 001/93	30-dic-93	48.369.496.2401
Consultoría	94-04-001	25-ene-94	1.972.900.0002
Consultoría	GV-001-2000	22-nov-00	1.746.652.6743
Consultoría	0364	28-jul-05	1.226.880.0004
Consultoría	0969	05-dic-06	2.300.000.0005
Consultoría	0844	05-ago-09	1.683.716.8006
Consultoría	0638	27-sep-10	156.174.0007
Consultoría	0547 de 2011	27-abr-11	174.355.4808
Consultoría	0550	28-may-13	1.131.689.0409
TOTAL			58.761.864.234

Notas: valores expresados al año 1. 1993; 2. 1994; 3. 2000; 4. 2005; 5. 2006; 6. 2009; 7. 2010; 8. 2011; 9. 2013. Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014), a partir de Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte (1993 – 2013).

Tabla 3. Relación de oficios remitidos al Departamento del Valle del Cauca

No. Oficio	Respuesta	Información pendiente
3103 de Marzo 26 de 2014	4340 de Abril 8 de 2014 – SADE 2552 de Abril 8 de 2014. 4983 de Abril 30 de 2014 – SADE 143921 de Abril 30 de 2014.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pliego de condiciones, definitivo 2. Adendos: No. 1.- Junio 29/93 No. 2.- Julio 21/93 No. 3.- Agosto 4/93 No. 4.- Septiembre 14/93 No. 5.- Septiembre 24/93 3. Acta Análisis del comité evaluador de las propuestas presentadas, que dio como resultado la selección de la propuesta de PISA 4. Diseño definitivo aprobado por el Departamento, a través de la Gerencia de Macroproyectos 5. Estados financieros del concesionario que hizo parte de la propuesta como requisito de los pliegos de condiciones 7. Modelo financiero tanto del concesionario, como de los estudios previos realizados por el Departamento
3138 de marzo 27 de 2014 – consecutivo 20699 marzo 28/14	142552 de abril 8. 143921 de abril 30. 146179 de mayo 30.	Contratos de interventoría externa con los respectivos soportes desde la etapa previa hasta la postcontractual debidamente foliados (INCOMPLETA)
5004 de mayo 20/14, consecu- tivo 35580	6084 de mayo 23 y SADE 1455802	Año 1999 y 2008 el cual está incompleto.
4983 de mayo 20/14, consecu- tivo 33386	6975 de mayo 28 y consecutivo SADE 145870. 193743 de abril 10.	Información incompleta
4477 de Mayo 6/14, conse- cutivo 29894 dirigido a PISA, con copia al Gobernador	6381 de mayo 30/14	<ol style="list-style-type: none"> 1. Extractos del fideicomiso, (no se encuentra al detalle) 2. Rentabilidad de la Inversión 3. Programa y presupuesto de gastos del comité técnico del fideicomiso 4. Consolidado de los desembolsos realizados autorizados por el comité técnico indicando: fecha, conceptos, valores y beneficiarios.

Acta verificación documental de mayo 8/14		
148596 de Junio 27/14, dirigido a la Dirección Fideicomisos - Corficolombiana	45576 de julio 3/14	Balances del fideicomiso convenio de pagos, Balances del Fideicomiso P.I.S.A., Balances Fideicomiso P.I.S.A prepago, informe de rendición de cuentas Fideicomiso P.I.S.A y P.I.S.A prepago, todo lo anterior desde 1994 a 2003
5799 de Junio 17/14, consecutivo 42029 Junio 1/14	7067 Junio 20/14, consecutivo 148174: Indican que están en la búsqueda de documentos soporte la información, los cuales no se han encontrado en los archivos	Certificación como esta contabilizada la vía Buga – Tuluá – La Paila. De conformidad con la cláusula sexta del contrato fue la financiación total del proyecto incluido los costos de interventoría, los cuales serían depositados por el concesionario en el fideicomiso, que control realizo el Departamento frente a estos depósitos y cuál fue el procedimiento para cancelar estas actividades.
6657 de julio 23/14 dirigido a la Dirección del Fideicomiso – Corficolombiana	8429 de julio 29/14	Programa y presupuesto de gastos anuales, Consolidado desembolsos anuales, los extractos no son claros.

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014), a partir del Archivo de la Secretaria de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte, Gobernación del Valle del Cauca (2014).

Esta publicación no reemplaza el informe de auditoría del proyecto de concesión vial, sino que corresponde a una selección de los principales hechos identificados, los cuales se contextualizaron en el marco de la política pública de privatización y concesión vial en Colombia. El análisis permitió establecer conexiones entre los desaciertos institucionales de la política y la gestión que se presentaron durante la licitación, el diseño, la construcción y la operación de la obra, dado que el contrato de concesión se postergó hasta el año 2033. A pesar de estos desaciertos existen ventajas técnicas e impactos positivos que tiene el proyecto vial sobre la competitividad del Departamento del Valle del Cauca.

Para complementar los análisis que se presentan en esta publicación, se contó con la información primaria recogida de la participación activa de un equipo conformado por funcionarios de la Contraloría Departamental; por académicos y

profesionales de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle, quienes mediante entrevistas y grupos focales permitieron analizar y profundizar aspectos relevantes de los hallazgos consignados en el informe de auditoría. También se contó con el aporte del profesor Edgar Varela Barrios, director del Grupo de Investigación Gestión y Políticas Públicas de la Universidad del Valle, y experto en Política Pública, con el fin de aprovechar su invaluable conocimiento en esta materia.

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS GOBIERNOS TERRITORIALES: PROMOTORES DEL DESARROLLO LOCAL

La efectividad del control fiscal realizado por los organismos responsables de dichas funciones constitucionales en Colombia es cuestionada en relación con el impacto que sobre el bienestar genera la transparencia en la asignación de los recursos públicos. Esto se basa principalmente en las falencias del diseño que se evidencian en los mecanismos de elección de los titulares de estas instituciones, dado que son servidores públicos elegidos por las corporaciones que controlan (presentándose conflicto de interés) y porque los recursos para su funcionamiento también provienen de instituciones objeto de control. Por otra parte, el control fiscal, tal como lo plantea el Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia de 1991, se realiza en forma posterior y selectiva, lo cual limita la capacidad de acción preventiva frente al manejo de los recursos públicos y fomenta la discrecionalidad en el ejercicio del mismo.

Sin embargo, el control fiscal es fundamental para que las políticas públicas que se implementan en los territorios contribuyan significativamente al desarrollo y el bienestar de los grupos de interés (*stakeholders*), lo cual es mucho más relevante si se tiene en cuenta que, en el marco del proceso de descentralización, los gobiernos territoriales (departamentos, distritos y municipios) son los promotores del desarrollo social y económico. Ello significa que con la descentralización se incrementaron las instituciones objeto de control, lo cual demanda el fortalecimiento de las competencias técnicas y operativas de instituciones como las contralorías.

La descentralización también va de la mano con los procesos de privatización de la oferta de bienes y servicios públicos, en la medida en que esta es una política que propone la intervención de otros actores, diferentes al Estado, en la promoción del desarrollo. En este escenario, los gobiernos territoriales asumen nuevas funciones y competencias relacionadas con la coordinación de actores y políticas, en un contexto de gobernanza y gobierno multinivel que debe conducir a mejorar la competitividad económica y la equidad social en los territorios. Por ello, el seguimiento y control de la gestión de los recursos públicos por parte de actores privados y solidarios es un imperativo categórico de las prácticas de buen gobierno en las democracias contemporáneas.

LA DESCENTRALIZACIÓN Y SUS LIMITACIONES

La incidencia del sector público central en la vida social y económica de los países en Occidente a lo largo del siglo XX se caracterizó por procesos de expansión y centralización relacionados con los ciclos de auge y crisis del capitalismo y las reconfiguraciones que experimentó el Estado moderno. Como consecuencia de la crisis del capitalismo de 1929, se produjo un incremento sustancial de las obligaciones constitucionales del Estado central frente a los ciudadanos, fundamentado en el estado de bienestar, las políticas keynesianas y el ordenamiento jurídico expresado en el Estado Social de Derecho, con los cuales se buscó garantizar a los ciudadanos los derechos de primera y segunda generación (vida, libertad, propiedad, derechos políticos y civiles, y posteriormente los económicos, sociales y culturales). En América Latina este modelo se materializó en la política de sustitución de importaciones, el Estado se convirtió en el motor del desarrollo económico y social a través de su papel como empresario y en la formulación de las políticas públicas. Hacia mediados de la década de 1970, el modelo de Estado de Bienestar entra en crisis y por tanto se inicia un proceso de reducción o contracción de la actividad estatal (IPIGC-Alcaldía de Buenaventura, 2014).

Lo anterior condujo a las economías nacionales a insertarse en los procesos de globalización de los mercados, acompañadas de la desregulación de diversas áreas en las que el Estado intervenía y de profundos cambios en la organización de la producción y el trabajo. El Estado dejó de ser intervencionista para asumir un papel de regulador y garante de los derechos individuales y colectivos (ambientales y bioéticos), a partir de lo cual se privilegia la inversión privada como motor del desarrollo económico y social.

Estas políticas de corte neoliberal implicaron la puesta en marcha de la descentralización del gobierno y de los procesos de decisión, así como la privatización de sectores, bienes y servicios. Este tipo de descentralización, de corte administrativo, puede entenderse como "...la transferencia de las responsabilidades de planificación y administración, así como de la obtención y asignación de recursos según diferentes variantes; incluye las transferencias desde los organismos del gobierno central a unidades regionales del mismo nivel, de niveles subnacionales, corporaciones de nivel zonal, organizaciones no gubernamentales privadas o voluntarias, etc." (Prud'homme, 1994, citado por Orlansky, 1998, p. 828).

En el marco de la descentralización administrativa, se pueden identificar tres procesos relacionados con diferentes grados o niveles de autonomía para la gestión y la toma de decisiones, tales como: la *desconcentración* que hace referencia a la cesión de funciones entre diferentes dependencias de la administración central; la *delegación*, que implica dicha cesión hacia corporaciones semiautónomas o cuasi-públicas (mixtas); y la *devolución* a los gobiernos locales, que alude a la transferencia de funciones a organizaciones no gubernamentales. Estas categorías

llevan implícita la *desburocratización* en la medida en que las decisiones son susceptibles de ser tomadas a través de procesos políticos que involucran diversos grupos de interés, antes que la exclusiva o primaria autoridad de los gobiernos mediante la sanción de leyes, decretos o resoluciones administrativas (Orlansky, 1998).

El proceso de descentralización en Colombia inició a partir de la segunda mitad del siglo XX, con el objetivo de otorgarle cada vez más autonomía a los territorios locales y regionales, para una prestación más eficiente y eficaz de los servicios públicos, a través de la participación activa de los diferentes actores del desarrollo en la gestión y fiscalización de los bienes y recursos públicos, y la desconcentración de aquellas funciones y competencias que desde lo local podrían contribuir a una mayor legitimidad del Estado y al mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida de sus habitantes a través de los programas de desarrollo social y económico.

Los argumentos técnicos en favor de los procesos de descentralización enfatizan normalmente beneficios como la reducción de la sobrecarga y congestión en los canales de la administración y la comunicación, la oportuna reacción por parte del Estado frente a los problemas no anticipados en la sociedad, así como el incremento en la eficiencia en la gestión de los gobiernos locales dada la posibilidad de que sus programas y proyectos sean sometidos implícita o explícitamente a la legitimidad del constituyente primario (Orlansky, 1998).

El fortalecimiento de los entes territoriales tiene como principal antecedente la reforma administrativa de 1968, bajo el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, en la que se implementó un proceso de descentralización caracterizado por un alto grado de centralización política y descentralización administrativa, mientras se crearon diversos institutos que prestaban servicios descentralizados, con autonomía administrativa y financiera (empresas de servicios públicos, institutos financieros de fomento y desarrollo para el desarrollo de los entes territoriales como INFIVALLE, IDEA en Antioquia, etc.) y se permitió la división del territorio municipal en comunas y corregimientos.

Una segunda fase de la descentralización se remonta a mediados de la década de 1980 cuando se institucionalizó la elección popular de alcaldes, como una alternativa para solucionar los problemas relacionados con la violencia, la deficiente prestación de los servicios públicos por parte del Estado y la poca participación de la ciudadanía en los asuntos relacionados con el interés público. Este proceso tuvo su máxima expresión con la expedición de la Constitución Política de 1991 que institucionalizó la elección popular de gobernadores, profundizó la democracia participativa y le otorgó mayor autonomía fiscal y administrativa a los municipios, permitiéndoles con ello tener una corresponsabilidad en el diseño, cofinanciación e implementación de las políticas públicas y ser uno de los principales actores del desarrollo local.

Por lo tanto, con la descentralización se asignaron nuevas competencias y recursos a los entes territoriales como estrategia para fortalecer su capacidad de promoción del desarrollo y el bienestar. Antes de la Constitución de 1991, la nación planificaba y definía los programas y proyectos a ejecutar en los territorios, convirtiéndose en el principal agente del desarrollo a través de la prestación de servicios y la construcción de obras de infraestructura. En la actualidad, el municipio como las demás entidades territoriales (gobernaciones y distritos) tienen derecho a elegir sus autoridades (elección popular de alcaldes y gobernadores), a ejercer unas competencias, a administrar tributos y recursos y a participar de las rentas nacionales (ESAP y Universidad de Georgetown, 2005). Por el contrario, a los departamentos no se les asignaron funciones y competencias claras frente al desarrollo, más allá de servir como entes de apoyo a las funciones de los gobiernos municipales y de coordinación entre los municipios.

Las nuevas competencias se reglamentaron en el Estatuto de Descentralización (Decretos 77 a 81 de 1987) y las Leyes 29 de 1989, 10 de 1990 y 60 de 1993 y están relacionadas con la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico; construcción, mantenimiento y dotación de planteles escolares, instalaciones deportivas y centros de atención primaria en salud; dirección del sistema local de salud; asistencia técnica agropecuaria y ejecución de programas de desarrollo rural integrado; adecuación de terrenos con infraestructura vial y de servicios públicos y comunales; cofinanciación de programas de vivienda de interés social; construcción y conservación de redes viales municipales; regulación del transporte urbano; prestación de los servicios públicos domiciliarios; seguridad ciudadana y atención a grupos vulnerables a la población (Velásquez, 1995). Para garantizar el buen desempeño de los municipios en estas competencias, se implementaron medidas de fortalecimiento fiscal tanto de los ingresos propios como de las transferencias del gobierno central a través de las Leyes 14 de 1983, 12 de 1986, 60 de 1993 y 715 de 2001.

Estos recursos son asignados de manera diferente según la categoría del municipio, mediante criterios de distribución y destinación establecidos por el gobierno central, a través del Sistema General de Participaciones - SGP. Para la mayoría de los municipios, principalmente los de categoría 4, 5 y 6, la principal fuente de financiación para el funcionamiento de la administración y la implementación de políticas proviene del SGP, lo cual evidencia una alta dependencia al gobierno central y debilidades institucionales en la gestión de recursos propios.

Lo anterior está relacionado con las limitaciones propias del proceso de descentralización, en la medida en que se asignaron más funciones y competencias a los municipios sin tener en cuenta las diferencias de sus condiciones económicas, fiscales e institucionales, que afectan la imple-

mentación de las políticas públicas. Un ejemplo de estas diferencias es el deficiente desarrollo institucional de las administraciones locales, especialmente las de municipios más pequeños, que se expresa en su poca capacidad de gestión, relacionada con la profesionalización de la burocracia pública y la no incorporación del ejercicio de la planificación, para asumir eficientemente las nuevas responsabilidades. Los alcances de la descentralización también se han limitado por las tensiones entre el diseño institucional del Estado Social de Derecho y el modelo económico de corte neoliberal, que conduce a la mercantilización de la oferta de bienes y servicios públicos. El incremento de las demandas sociales garantizadas en la Constitución Política no alcanza a ser compensado con los recursos fiscales propios y transferidos con que cuentan los entes territoriales.

Otro elemento que ha generado limitaciones para que se desarrolle un proceso de descentralización efectivo en Colombia, tiene que ver con la política de re-centralización que se ha asumido en las últimas administraciones presidenciales, en las que el gobierno central concentra cada vez más poder no solamente en relación con el diseño de las políticas públicas, sino de los recursos fiscales e institucionales para su implementación. La retención de poder por parte de las élites centrales es consecuencia del riesgo que implica la posibilidad de perder el control político sobre los gobiernos locales (poder), ya que el régimen presidencialista que caracteriza el diseño institucional colombiano genera tensiones entre los poderes central y territorial. Igualmente, es consecuencia del comportamiento de sectores políticos emergentes en las regiones que han permitido la captura de los gobiernos locales y sus recursos, lo que ha generado crisis fiscales y desconfianza institucional en sus aparatos de gobierno.

En este contexto de capacidades institucionales diferenciadas, los gobiernos locales deben asumir en la actualidad nuevas tareas y competencias que trascienden las restricciones legales y constitucionales que establecen sus funciones y competencias clásicas, ya que han sido transformadas por los impactos de la globalización y la interdependencia e interconectividad entre los países, regiones, sectores productivos, empresas e individuos. Las principales funciones emergentes tienen que ver con la coordinación de políticas públicas con dinámicas de gobernanza en el marco del capitalismo por proyectos (Bolstanski y Chiapello, 2002) y la coordinación de actores en la operación de las políticas públicas, dado que el Estado dejó de ser el gran ejecutor por medio de las burocracias gubernamentales (personal de carrera administrativa).

En el caso de los departamentos, la Constitución no estableció taxativamente sus funciones y competencias, indicándoles la responsabilidad de desempeñar roles de planificación y promoción del desarrollo económico y

social, la coordinación de políticas y actores, funciones administrativas y acciones de intermediación entre los municipios y la nación, pero no sus alcances (artículo 298, C.P., 1991). Además, este nuevo modelo asumió que existía homogeneidad en el grado de competitividad territorial entre los departamentos y sus capacidades institucionales, desconociendo las asimetrías intra e inter-regionales, que tienen un carácter histórico en Colombia (IPIGC – Gobernación del Valle, 2014).

Solo hasta la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT (Ley 1454 de 2011), se especificaron con mayor claridad las funciones, competencias y alcances de los departamentos en asuntos relacionados con la conformación de regiones –en conjunto con otros departamentos– y la creación de municipios; la planeación de largo plazo y el ordenamiento del territorio supramunicipal; la formulación de proyectos estratégicos que permitan canalizar recursos del Sistema General de Regalías (a través de los Contratos Plan) y de otras fuentes de financiación nacionales e internacionales; incentivar y facilitar los procesos de asociación entre municipios al interior del Departamento y con los de otros departamentos; así como promover el desarrollo del ámbito supramunicipal, entre otros.

De acuerdo con el informe del IPIGC-Universidad del Valle (2014), la expedición de la LOOT puso en evidencia los vacíos y debilidades institucionales de la figura de departamentos que provienen desde su creación en 1991 y que tienen que ver con aspectos como las restricciones de disponibilidad de recursos; la debilidad financiera e institucional; la debilidad en la función de coordinación e intermediación, así como en su capacidad de articulación de acciones, actores y procesos de planificación tanto en el interior del departamento, como con otros departamentos y niveles del Estado, para la optimización de recursos en la gestión del desarrollo; y la desarticulación de los procesos de planificación y de toma de decisiones (Devia, 2006).

A las nuevas funciones y competencias de los municipios y departamentos y sus debilidades institucionales, se suman la implementación del modelo de Nueva Gerencia Pública y las diferentes reformas administrativas que debilitaron las administraciones municipales y departamentales, con consecuencias en la autonomía y capacidad de las mismas para cumplir sus funciones de manera eficiente.

LA POLÍTICA DE PRIVATIZACIÓN EN LA GESTIÓN Y LA OFERTA DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS

En el marco de la globalización neoliberal y la modernización del Estado, la privatización de bienes y servicios públicos se ha convertido en un instrumento institucional y normativo por medio del cual los Estados y sus agencias opera-

tivas se han adaptado a los cambios y lineamientos ideológicos, económicos y organizacionales, provenientes de la transferencia de políticas públicas por parte de los países más desarrollados, los organismos multilaterales, los centros de pensamiento (think tanks) y las corporaciones empresariales transnacionales. Dichos actores se fundamentan teóricamente en los enfoques de las teorías económicas neoclásicas de los derechos de propiedad y del equilibrio general de los mercados, que parten de los supuestos que lo privado por naturaleza es más eficiente que lo público y que la competencia conduce al bienestar general – por la vía de la ampliación de la oferta y su consecuente disminución de los precios –, respectivamente. Estas perspectivas teóricas actualmente se constituyen en la base fundamental para la formulación de la política económica de dichos Estados en el marco del modelo neoliberal.

En tal contexto, la literatura política y económica emanada a partir de la década de 1990, señala dos corrientes que atribuyen el auge de los procesos de privatización a nivel mundial, a la gestión deficiente de las empresas del Estado. De acuerdo con Chong y López-de-Silanes (2005), una corriente de la literatura se enfoca en las deficiencias gerenciales, que se expresan en el control imperfecto del seguimiento y los deficientes incentivos para los gerentes de las empresas de propiedad del Estado, que se traducen en un inferior desempeño. La otra corriente de la literatura se enfoca en los aspectos de economía política de la producción estatal. El punto de vista político resalta el conflicto de intereses inherente en el manejo de las empresas de propiedad del Estado cuando los gerentes buscan maximizar su capital político, y así toman decisiones ineficientes.

Esta descripción del modelo de gestión de empresas estatales fue característica del empresariado público en el marco del estado de bienestar, lo cual se trató de corregir en América Latina y, en general, en los países llamados en “vías de desarrollo”, con la implementación de los programas de ajuste estructural, la adopción de la Nueva Gerencia Pública y las privatizaciones (endoprivatización o exoprivatización). Este modelo de gestión pública asume la racionalidad productiva instrumental característica del sector privado en la gestión de lo público, con lo cual se materializan en la gestión pública las políticas macroeconómicas derivadas del consenso de Washington (Instituto de Prospectiva para Gobernación del Valle, 2014).

La Nueva Gerencia Pública tiene entre sus principales fundamentos premisas como la orientación a resultados, expresada en la conocida fórmula de las 3E (Eficiencia, Eficacia y Economía); la calidad como baluarte de los procesos administrativos; el uso intensivo de las tecnología de la información y la comunicación; la descentralización organizacional en el desarrollo de las políticas públicas; la desconcentración y delegación de funciones y responsabilidades a niveles más bajos de la pirámide organizacional; arquitecturas organizacionales más horizontales o planas; el trabajo en red y alianzas público-privadas; la orien-

tación al ciudadano-usuario; la transparencia, buen gobierno y rendición de cuentas (accountability) y responsabilización de los administradores ante la sociedad; la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y control social de la gestión pública.

En Colombia, los diferentes modelos de gestión pública se han implementado de manera traslapada, lo que ha conducido al desarrollo de modelos híbridos de gestión. Esta situación ha hecho más complejo el proceso administrativo, ya que en él se combinan prácticas sociales y de gestión propias de los paradigmas pre-burocrático, patrimonialista y burocrático, así como elementos de la Nueva Gerencia Pública, expresados en la subcontratación de procesos misionales y operativos de las organizaciones, con estructuras organizacionales planas y flexibles que funcionan con equipos de trabajo polivalentes y que operan en red. La implementación de este modelo ha tenido diferentes resultados, dependiendo de las capacidades institucionales de los gobiernos territoriales y de las entidades descentralizadas, por lo que en algunos casos ha conducido a procesos de desburocratización de la función pública, disminución de la capacidad técnica de las organizaciones, pérdida de memoria institucional, mayor complejidad en la coordinación de actores y políticas, así como la dilución de la responsabilidad técnica y política en los procesos de implementación de políticas.

En cuanto a los procesos de privatización de la oferta de bienes y servicios públicos, se pueden retomar los planteamientos de Vergés (2003), que argumenta que la privatización se puede entender como el traspaso del control de una actividad económica del sector público al sector privado. Según él, pueden existir diferentes formas de privatización, tales como: a) Venta de una empresa pública a un solo comprador, el cual puede ser un conjunto de trabajadores de la propia empresa. b) Venta de un porcentaje de las acciones de una empresa, manteniendo el control mediante la mayoría accionaria. c) Venta de activos de una empresa pública (terrenos, edificios, concesiones, plantas de producción, etc.) sin venderla formalmente. d) Subcontratar la prestación de bienes y servicios con el sector privado o el tercer sector, manteniendo la financiación pública. De acuerdo con Vergés, existen otros casos de interrelación entre lo público y lo privado, los cuales no son considerados propiamente como privatizaciones, pero que sí pueden ser catalogados como parte de la tendencia de mercantilización de lo público, donde los bienes y servicios son provistos a través de la lógica del mercado, es decir, mediante el mecanismo de los precios (Varela, 2005).

Según Vergés (2003), los principales objetivos que se proponen los gobiernos con las privatizaciones, según la literatura económica dominante (con excepción de la economía crítica) son, entre otros, liberar al Estado de empresas públicas que operan con pérdidas; desregular, liberalizar o elimi-

nar situaciones de monopolio (que es natural en algunos sectores), con el objetivo de incrementar la competencia y mejorar la eficiencia; recaudar fondos para el presupuesto del Estado (con la venta de las empresas públicas que operan con beneficios), así como reducir o financiar el déficit fiscal y de reducir el endeudamiento público; evitar que el Estado tenga que efectuar inversiones en empresas para disminuir el gasto público; contrarrestar el poder de los sindicatos en las empresas afectadas; minimizar el peso y la implicación del Estado en la economía, como un fin en sí mismo.

En la mayoría de los casos, estos fines no se logran, ya que en los procesos de privatización existen poderosos grupos de presión y de interés que tienen la capacidad de direccionar y participar en la construcción de una “agenda oculta” de los gobiernos, que les permite incidir en la toma de decisiones que favorezcan sus intereses económicos y corporativos. Ejemplo de ello lo constituyen los conglomerados, gremios, asociaciones, federaciones, entre otros, que influyen en la venta de activos públicos y de la propiedad accionaria de las empresas públicas por debajo de su valor de mercado. Sumado a lo anterior, generalmente logran que se privaticen las empresas públicas más rentables y que tengan un monopolio de mercado, lo cual implica para el inversionista privado, minimizar el riesgo, en la medida en que estos son “negocios seguros”, pues cuentan con una demanda efectiva y altas tasas de rentabilidad en el mediano y largo plazo.

En este nuevo marco ideológico, político y económico, desde comienzos de la década de 1990 se profundiza la política de concesión en todos los sectores, como una estrategia para permitir la participación del sector privado y mejorar la eficiencia y eficacia en la oferta de bienes y servicios públicos. Si bien la concesión es un mecanismo de participación del sector privado en la cofinanciación de bienes públicos que no es novedosa, desde esta época adquiere predominio sobre otras tipologías de privatización. Esta estrategia tiene hoy su máxima expresión en la Ley 1508 de 2012, que reglamenta las Asociaciones Público-Privadas (APP) y que se ha convertido en el marco institucional bajo el que el gobierno nacional busca modernizar la infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria del país, como un elemento clave para el logro de la competitividad y la integración de la economía a los circuitos internacionales.

MODELO DE CONCESIÓN VIAL

En el marco del proceso de modernización del Estado y de apertura económica y globalización de los mercados, durante el gobierno del Presidente César Gaviria se dio inicio en 1992 al programa de concesiones viales, como complemento del Plan Vial de Apertura³. Los antecedentes de este tipo de contratos se remontan a finales del siglo XIX y se implementaron inicialmente para la construcción de los ferrocarriles y otro tipo de infraestructura como hidroeléctricas, portuarias y aeroportuarias, a través de concesiones otorgadas a particulares por parte de la Nación que fueron bastante liberales al conceder generosos auxilios, otorgar un sinnúmero de garantías y beneficios al contratante, y exigir muy pocos compromisos (Pachón y Ramírez, 2006)⁴. De igual manera, esta modalidad de contratación se utilizó para la construcción de la red de carreteras aproximadamente hasta la década de 1930, cuando se implementó el modelo de desarrollo endógeno que implicó – entre otros aspectos – la participación directa del gobierno en la economía (Varela, Martínez y Delgado, 2013).

El programa de concesiones que inició en la década de 1990 tenía como objetivo fundamental vincular el capital privado a la financiación de proyectos de infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria, dado que se asumía que los recursos públicos para estos efectos eran insuficientes, lo cual, de paso, permitiría que dichos recursos fueran focalizados a otros proyectos de infraestructura pública o a sectores de la política social que no eran rentables para la inversión privada. De

³ El programa vial estaba enmarcado dentro del proceso de apertura e internacionalización de la economía e incluía la construcción y adecuación de carreteras, rehabilitación de las líneas férreas y la incorporación de tierras a la producción, demandando para ello inversiones por 1.4 billones de pesos. En el plan se contemplaban las troncales de Occidente, Magdalena, Central, Urabá y Eje Cafetero y las transversales de Medellín-Cúcuta, Carmen de Bolívar- Bosconia, Medellín-Bogotá, Villaviencio-Buenaventura y Tumaco- Mocoa. De igual manera, la rehabilitación del Canal del Dique, en el que se invertirían 40.1 millones de dólares (El Tiempo, octubre 15 de 1991).

⁴ En muchos casos, dada la magnitud de las obras, estas eran contratadas con el sector privado, por medio de modalidades de concesión o simplemente mediante la contratación directa de un ente privado para que construyera la obra, es decir, no se trataba de que un operador que construyera una empresa hidroeléctrica luego fuera socio de la operación y generación energética, con lo cual podría recuperar la inversión, sino que simplemente se colocaban recursos públicos directos del presupuesto del Estado e incluso en los casos de obras muy complejas empréstitos internacionales y deuda pública que financiaba la expansión de la infraestructura, pero luego estas infraestructuras seguían siendo administradas por organizaciones de carácter público (Varela, 2015).

acuerdo con un estudio de la CEPAL del año 2002, la finalidad de la participación del sector privado en infraestructura era aumentar la eficiencia en la construcción y operación de proyectos y servicios; contar con recursos adicionales para suplir las necesidades en un menor tiempo; destinar los escasos recursos estatales prioritariamente a inversión en el sector social; reducir los riesgos que asume el sector público; y obtener beneficios de la competencia (Rufián, 2002).

Según el Estatuto General de Contratación o Ley 80 de 1993, los contratos de concesión de obra pública se caracterizan por “otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden” (Artículo 32).

Hasta este momento, la infraestructura del país era financiada principalmente con recursos públicos. Es por ello que el Estado debió iniciar un proceso de reconfiguración de la arquitectura institucional y del marco regulatorio del sector transporte. Durante la década de 1990 se generó la legislación que regularía el tema y un conjunto de instituciones que se han perfeccionado y transformado a través del tiempo. En 1992 el Ministerio de Obras Públicas y Transporte se transformó en el Ministerio de Transporte, para fortalecer sus funciones de regulación y planificación, como organismo encargado de formular y adoptar las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica del transporte, el tránsito y la infraestructura, en los modos carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo del país.

Con la reestructuración del Ministerio, se ordena la transformación del Fondo Nacional Vial en el Instituto Nacional de Vías - Invías (Decreto 2171 del 30 de diciembre), que inició labores en 1994 y tendría como objetivo ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación. En el año 2003, se escinde de Invías la Subdirección de Concesiones, que se convierte en el Instituto Nacional de Concesiones – INCO (Decreto 1800 de 2003), entidad que se encargará del manejo de todas las concesiones del sector transporte, sin incluir el aéreo. Finalmente, para el año 2011 (Decreto 4162) el INCO se transforma en la actual Agencia Nacional de Infraestructura – ANI.

La institucionalización de la participación privada en la infraestructura vial se realizó a través de la normatividad que se formuló en la década de 1990, constituida principalmente por la Constitución Política de 1991, el Es-

tatuto de la Contratación Pública de 1993, la ley de Transporte de la misma fecha y la Ley de Endeudamiento de 1995 (Rufián, 2002):

a) La Constitución de 1991 establece que la institución jurídica contractual es uno de los instrumentos que puede emplear el Estado para realizar adecuadamente sus fines esenciales y facultó al Congreso para expedir el estatuto general de contratación de la Administración Pública.

b) El nuevo Estatuto de la Contratación Pública, contenido en la Ley 80 de 1993, incluye una ley general sobre contratos del Estado. Mediante esta norma se ampliaron las posibilidades de participación del sector privado en condiciones equitativas y transparentes en la contratación de obras públicas. Asimismo, en este instrumento se reglamentaron los contratos de concesión, permitiéndose realizar contratos por períodos superiores a 20 años y se otorgaron diversas posibilidades de asociación en la presentación de la propuesta y la realización de ofertas por iniciativa de particulares. En otras palabras, un particular puede proponer a la entidad estatal competente la realización de un proyecto de obra determinado que se realice mediante la suscripción de un contrato de concesión. La oferta que el particular presente a la entidad estatal debe contener, como mínimo, la descripción de la obra; la prefactibilidad técnica y financiera de la obra, y la evaluación del impacto ambiental de la misma.

c) La Ley de Transporte o Ley 105 de 1993, mediante la cual se establecieron los mecanismos de recuperación de inversión para vías en concesión, tales como la utilización de peajes y/o cobros por valorización, y de mecanismos financieros de largo plazo tales como la titularización de los activos. Por otro lado, se permitió a la Nación otorgar garantías con recursos de la entidad respectiva, tales como garantías de ingreso mínimo. La ley de contratación administrativa establece que las denominadas “cláusulas excepcionales al derecho común” (cláusulas exorbitantes de interpretación, modificación y terminación unilateral, y de caducidad) y que caracterizan la contratación pública frente a la contratación privada, deben pactarse en los contratos que tengan por objeto la explotación y concesión de bienes del Estado. No obstante, en los contratos de concesión de obras públicas según la Ley 105 se establece una garantía para el concesionario consistente en que el concedente solo puede usar sus facultades excepcionales de interpretación, modificación y terminación unilateral durante la etapa de inversión en la construcción o rehabilitación del proyecto.

d) La Ley de Endeudamiento o Ley 185 de 1995, que establece las políticas de endeudamiento del Estado.

e) Ley del Medio Ambiente o Ley 99 de 1993, aplicada por el Ministerio del mismo nombre y que establece determinadas exigencias para los proyectos viales.

Otras leyes complementarias del sector son la Ley 1150 de 2007, que modifica parcialmente el Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993) al introducir medidas para la eficiencia y la transparencia en la contratación con recursos públicos. De igual manera, la Ley 1508 de 2012, que establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas (Concesiones de 4ta. Generación).

Generaciones en las concesiones

Una obra vial en concesión es tanto un proyecto de infraestructura vial como un negocio para el concesionario que lo financia (Rufián, 2002). Como proyecto vial, una concesión debe tener en cuenta aspectos como el estudio de las inversiones y de los costos que tendrá la ejecución del proyecto, la adquisición de predios en los que se construirá la obra pública, la obtención de los permisos ambientales y el estudio de la demanda del tráfico esperado. Como negocio, los inversionistas esperan recuperar los recursos invertidos y su respectiva tasa de utilidades.

De acuerdo con el estudio de la CEPAL (Rufián, 2002), los primeros proyectos concesionados contenían pocos estudios de esta naturaleza, lo que implicó altos riesgos para los concesionarios potenciales, que fueron asumidos por el Estado mediante amplias garantías para los inversionistas privados. Por esta razón, en los últimos 20 años se han diseñado diferentes modelos de concesión, que basados en un proceso de aprendizaje institucional, han intentado corregir las fallas relacionadas principalmente con la distribución de los riesgos, tal como se describe a continuación.

Concesiones de primera generación

Los primeros contratos de concesión se enfocaron en la ampliación y rehabilitación de carreteras, con excepción de la vía Bogotá – Villavicencio, entre 1994 y 1998. Con estas concesiones de primera generación se desarrollaron 11 proyectos de infraestructura vial de orden nacional y dos del nivel departamental, entre los que se encuentra el proyecto Buga - Tuluá – La Paila. De acuerdo con el Documento CONPES 3045 del 17 de agosto de 1999, estos contratos contaron con amplias garantías para el concesionario por parte del Estado, dado que al momento de su adjudicación no se disponía de los estudios técnicos necesarios que permitieran una distribución más equitativa de los riesgos entre el Estado y el concesionario. Las consecuencias de estas garantías se expresan en los sobrecostos de los proyectos.

Concesiones de segunda generación

Los proyectos de concesión vial de segunda generación se desarrollaron entre 1995 y 1999, y en ellos se intentaron corregir los fallos del modelo de primera generación, especialmente en relación con la distribución de riesgos entre el Estado y el concesionario, a través de la generación de estudios técnicos sobre la demanda esperada de tráfico, el otorgamiento de licencias ambientales y el avalúo de la compra de predios. La promoción de los proyectos y la introducción de plazos variables para las concesiones, también fueron elementos que se implementaron para la elaboración de contratos más equitativos entre las partes. En la Tabla 4 se muestran los principales cambios efectuados en los contratos de concesión de segunda generación, en comparación con los de primera generación.

Tabla 4. Resumen de los cambios efectuados en los contratos de concesión de segunda generación

Estudios Fase II	Estudios Fase III
Estudios de Tráfico insuficientes	Estudios de Tráfico más profundos
No se establecían fechas máximas para la adquisición de predios y licencias ambientales	Plazo máximo de adquisición de predios y licencias ambientales durante la etapa de pre-construcción
Plazos cortos de licitación	Mayores plazos de licitación
Contratos no detallados, con algunos vacíos jurídicos	Contratos mucho más completos, claros y transparentes que tratan de introducir todas aquellas variables que pueden afectar a las partes
Repartición de Riesgos poco clara	Repartición de riesgos más clara y sustentada
Criterios de evaluación de propuestas que producen distorsiones en la adjudicación	Calificación de “Pasa o no pasa” para los criterios de experiencia y capacidad. Evaluación centrada en aspectos económicos con pocas variables.
Poco énfasis en la promoción	Gran énfasis en la promoción de proyectos
Gran incertidumbre por el manejo presupuestal de la entidad	Disminución de la incertidumbre del manejo presupuestal por parte de la entidad (vigencias futuras)

Garantías de tráfico durante toda la vida del proyecto sobre el tráfico estimado	Garantía de ingresos limitada en monto y plazo, tomando como referencia el cubrimiento de la duda del proyecto
Garantías sin mecanismos de liquidez	Instrumentos para darle liquidez a las garantías
Plazo fijo de la concesión	Plazos variables de concesión

Fuente: Documento CONPES 3045 del 17 de agosto de 1999

Concesiones de tercera generación

Si bien los contratos de segunda generación corrigieron una buena parte de las anomalías que se identificaron en las concesiones de primera generación, hacia 1999 se plantearon nuevas reglas de juego que condujeron al diseño de un modelo de concesión de tercera generación que tuvo en cuenta, entre otros aspectos, la necesidad de un sistema institucional que tuviera como función el seguimiento físico, financiero y de cumplimiento contractual a las nuevas concesiones.

De esta manera, el Documento CONPES 3045 de 1999 sugiere que el Instituto Nacional de Vías – INVIAS se concentre más en la gestión, supervisión y control de los nuevos contratos, para garantizar que los objetivos de política de estos se cumplan a cabalidad. De igual forma, esta nueva generación de concesiones avanzó en la distribución más equitativa de los riesgos comerciales, constructivos y financieros. El modelo considera que los riesgos ambientales son asumidos en su totalidad por el concesionario, siempre y cuando el concedente cuente con los permisos ambientales para la realización del proyecto.

Concesiones de cuarta generación

En la actualidad los contratos de infraestructura vial del país se están realizando bajo la modalidad de concesión de cuarta generación, que se diferencia de las otras modalidades de concesión porque en este caso los inversionistas no reciben anticipo de la inversión por parte del Estado para ejecutar la obra. Estos solo reciben los recursos cuando haya culminado la fase de construcción, por lo que sólo pueden participar en las licitaciones aquellas firmas constructoras con capacidad financiera para ejecutar el proyecto.

Ahora bien, de acuerdo con el Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (2012), las concesiones son una de las principales herramientas para la construcción de infraestructura, en particular

para el sector de transporte; no obstante, estos contratos se realizan bajo compromisos de vigencias futuras, lo cual implica un riesgo de generar déficit a largo plazo y falta de gobernabilidad para las administraciones venideras. Además,

...es importante reconocer que las concesiones de obras públicas han presentado dificultades de diversa índole, tales como: i) la falta de experiencia por parte de las entidades para la realización de estudios de prefactibilidad, factibilidad, así como el diseño y estructuración financiera de los proyectos, lo cual impide que en los procesos de licitación las ofertas se ajusten al valor real de la obra, ii) la licitación por debajo del precio real por parte de los contratistas para luego solicitar adiciones y prórrogas al contrato inicial, iii) la corrupción y falta de transparencia en la adjudicación de contratos iv) la destinación indebida de anticipos por parte de los contratistas, v) la falta de una adecuada distribución de riesgos que se vea reflejada en los incentivos y formas de remuneración, entre otros (ICP, 2012, p. 1).

En Colombia se ha intentado resolver estos problemas mediante la expedición de un nuevo marco institucional expresado en la Ley 1508 de 2012, que busca promover y fortalecer las asociaciones entre el sector público y privado (APP). La Ley 1508 de 2012 define las APP como un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia, riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad, el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio (Artículo 1). Las APP son un instrumento que incluyen los contratos de concesión de última generación, en los cuales se incorporan nuevos conceptos como el pago por disponibilidad.

Las nuevas reglas de juego en relación con los contratos de infraestructura vial han generado un gran debate en el país, incluso por razones políticas, dado que quienes tienen la capacidad financiera para construir megaproyectos de infraestructura son los grandes consorcios que agrupan empresas nacionales e internacionales. Esto ha implicado que la industria nacional de la construcción haya intentado favorecer a las empresas nacionales de menor tamaño, mediante estrategias de cabildeo político, dado que en Colombia no existen grandes firmas de construcción con los recursos financieros y la infraestructura necesaria para realizar este tipo de proyectos. Esta situación va en contravía de la tendencia mundial donde los grandes proyectos de infraestructura le son asignados a aquellas firmas que tienen la capacidad financiera, técnica, logística y de utilizar tecnología de frontera que les permita realizar economías de escala y disminuir los tiempos de construcción de las obras.

Desde luego, la utilización de tecnología de frontera es más costosa en el corto plazo, pero es más rentable en el largo plazo, dado que sus beneficios repercuten en la movilidad de mercancías y personas que mejoran la competitividad de la economía nacional. No obstante, en Colombia el sector de la construcción siempre se ha asumido como motor del crecimiento económico y generador de empleo, por lo tanto, es más funcional la construcción de obra a largo plazo que utilicen de manera intensiva mano de obra no calificada y tecnología más artesanal. Además las grandes obras de infraestructura no se diseñan teniendo como referencia el crecimiento a largo plazo y la conurbación de las ciudades.

Para sintetizar, se puede decir que la política de concesión ha sido muy traumática y no necesariamente ha generado los resultados que se esperaban, dado que, al menos en principio, el empresario privado no necesitaba contar con la capacidad financiera para realizar la inversión, ya que el Estado otorgaba recursos por anticipado y posteriormente con el recaudo (peajes) se iban construyendo las obras, proceso que hacía mucho más demorado la terminación de las mismas. El caso de la doble calzada Buga-Tuluá-La Paila es un ejemplo de las consecuencias de los fallos del diseño institucional de la política de concesión vial, que conllevaron a una distribución inequitativa de los riesgos y que, sumados al ineficiente seguimiento y control de la ejecución del proyecto, por parte de la Gobernación del Valle, afectaron las finanzas públicas del ente territorial, tal como se evidenció en el informe de auditoría de la Contraloría Departamental del Valle (2014), cuyos principales hallazgos se reseñan a continuación.

LA CONCESIÓN VIAL BUGA-TULUÁ-LA PAILA-LA VICTORIA: DESARROLLO Y ANÁLISIS EN LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO

En el documento CONPES 2597 de 1992, el gobierno nacional establece la política de concentrar la acción del gobierno central en vías de carácter nacional y descentralizar la ejecución de las vías regionales, ambas mediante la incorporación de capital privado en la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura.

De igual forma, en el documento se identificaron proyectos que por su tráfico y costos de construcción podrían desarrollarse por el sistema de concesión, entre los cuales se incluyó la segunda calzada Buga-Tuluá-la Paila⁵, con un costo estimado de 45 millones de dólares. En este contexto, la concesión tiene su origen en el Convenio Interadministrativo 583 del 14 de agosto de 1992 celebrado entre el Fondo Vial Nacional, hoy Instituto Nacional de Vías – INVIAS, y el departamento del Valle del Cauca, que asumió la responsabilidad de realizar la construcción, mantenimiento, explotación y operación de la segunda calzada de la vía Buga-Tuluá-La Paila y la conservación, mantenimiento, explotación y operación de la calzada existente. Este tramo inicial del proyecto pertenece a la red vial nacional (ruta nacional 25) y es la vía principal del occidente del país, que comunica a Rumichaca con Barranquilla a través de Ipiales, Pasto, Popayán, Cali, Palmira, Medellín, Cauca y Carreto. De acuerdo con el convenio, el objeto, financiamiento y plazo para la adjudicación del contrato, son los siguientes:

“...Cláusula Primera. OBJETO: El Departamento se obliga por su cuenta y riesgo para con el Fondo Vial Nacional a realizar la construcción, conservación, mantenimiento, explotación y operación de la segunda calzada que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila, y la rehabilitación, conservación, mantenimiento, explotación y operación de la calzada existente que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila, de acuerdo con las especificaciones técnicas y parámetros técnicos, jurídicos, fiscales y presupuestales que señale para tal efecto el Fondo Vial nacional y

⁵ El tramo de la segunda calzada Buga-Tuluá-La Paila tiene una longitud de 60 Km, inicia en Buga, atraviesa los municipios de San Pedro, Tuluá y Andalucía y llega hasta La Paila en el municipio de Zarzal. El tránsito entre Buga y La Paila se realiza a través de la vía Buga-Tuluá-La Uribe-La Paila, en una longitud de 59.1 km. El sector Buga-Tuluá tiene una longitud de 24 km, el sector Tuluá-La Uribe tiene una longitud de 25 km y el sector La Uribe-la Paila de 10.1 km, todos los tramos localizados en su totalidad en terreno plano.

bajo la supervisión del mismo. El Departamento realizará el objeto del presente convenio a través de contrato de obra pública por el sistema de concesión. **Cláusula Segunda. FINANCIAMIENTO:** El proyecto será financiado con los derechos del peaje que serán entregados al Departamento por el Fondo Vial Nacional en calidad de pago durante el término pactado en el presente convenio, de tal manera que este podrá cederlos a terceros con quienes celebre contratos de obras por el Sistema de Concesión o al financiador de las mismas. **Cláusula Tercera. PLAZO PARA LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO:** El Departamento se obliga a adjudicar el contrato de obra pública para la realización de las obras contenidas en la cláusula primera del presente convenio, en un plazo de 18 meses contados a partir de la fecha de perfeccionamiento del mismo. De lo contrario el Fondo Vial nacional, podrá unilateralmente rescindir este convenio.

Como se mencionó anteriormente, las concesiones viales de primera generación establecieron garantías de ingreso mínimo para atraer a los inversionistas. En este sentido, las obligaciones que asumió el departamento en el convenio con INVÍAS para concesionar la vía fueron:

Cláusula Séptima. OBLIGACIONES DEL DEPARTAMENTO: El Departamento se obliga a elaborar y a presentar para la aprobación del Fondo Vial Nacional entre otros los siguientes estudios: Anteproyecto, especificaciones técnicas, aforo vehicular y crecimiento esperado en los siguientes 20 años, evaluación económica y financiera del proyecto, estudios de impacto ambiental y cálculo del costo de su mitigación, pliego de condiciones y minutas de contratos de acuerdo con las normas técnicas y los parámetros establecidos por el Fondo Vial Nacional. Igualmente se compromete a elaborar el contrato de obra pública por el sistema de concesión, si a ello hubiera lugar, para la construcción, mantenimiento, explotación y operación de la calzada existente que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila. El Departamento tendrá a su cargo la supervisión y la interventoría para el cumplimiento del contrato de concesión, si lo efectúa. Será también responsabilidad del Departamento la compra y adquisición de los predios en los cuales se construirá la segunda calzada de la vía que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila, para lo cual recibirá el apoyo requerido del Fondo Vial Nacional... ”.

ALCANCES DEL ANTEPROYECTO

De acuerdo con lo anterior, el Departamento del Valle del Cauca, a través de la Gerencia de Macroproyectos Estratégicos, hoy Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte, adelantó con la firma Diconsultoría S.A. (1992-

1993) los estudios técnicos del anteproyecto para la construcción de la carretera, con los siguientes alcances:

- Anteproyecto geométrico de la nueva calzada.
- Estudio de tránsito.
- Diseño de las intercesiones viales a desniveles en 20 sectores específicos.
- Estudio socio-económico y financiero del proyecto.
- Evaluación financiera y montaje de modelos de sensibilidad para construcción por el sistema de concesión.
- Geología y geomorfología del corredor vial.
- Geotecnia, investigaciones de suelos, diseño de pavimentos, análisis de fuentes de materiales, pruebas geofísicas y perforaciones para estudio de fundaciones.
- Diseño estructural de 25 pasos elevados.
- Censo de predios y definición de áreas afectadas para adquisición.
- Estudio de impacto ambiental y propuesta paisajística.
- Elaboración de especificaciones técnicas y reglamento de la Concesión, servicios complementarios de la vía.
- Determinación de cantidades y costos de la obra.
- Preparación del aspecto técnico de los pliegos de condiciones de la Licitación para la concesión.
- Asesoría a la Gerencia de Macroproyectos Estratégicos de Infraestructura en el proceso de la Licitación.

En mayo 12 de 1993, el Departamento del Valle del Cauca, mediante resolución No. 0305, ordenó la apertura de la Licitación Pública Internacional No. 001/93, cuyo objeto consistió en: “El Departamento del Valle del Cauca celebrará un contrato de obra pública por el sistema de concesión para la construcción, conservación, mantenimiento, explotación y operación de la segunda calzada de la vía que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila, y la rehabilitación, conservación, mantenimiento, explotación y operación de la calzada existente que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila (cruce de la alambrada)”.

La doble calzada fue concesionada mediante contrato No. GM 001 de diciembre 30 de 1993, por un plazo de 15 años, de los cuales cerca de 14 años (166 meses) correspondían a la etapa de operación. Posteriormente, en el año 1996 mediante acta modificatoria No. 3 de marzo 12, la etapa de operación fue ampliada en 60 meses. Una nueva adición y modificación se realizó

el 7 de noviembre de 2006⁶, en la que se incluyó el tramo La Paila-La Victoria y se amplió la etapa de operación en 228 meses, incluidos 28 meses para la etapa de construcción. Actualmente el contrato se encuentra en ejecución, con un plazo de finalización al año 2033.

DESCRIPCIÓN DE LA OBRA

La vía Buga-Tuluá-La Paila presentaba altos niveles de congestión vehicular, con efectos en la reducción de las velocidades de operación y, por lo tanto, en demoras para los recorridos de los vehículos. Los desarrollos urbanos y comerciales a los lados de la vía, a la altura de las localidades de Andalucía, Bugalagrande y La Uribe, obligaron a proyectar variantes independientes de la vía existente, pero conectadas a ellas a través de intersecciones para permitir el acceso entre estas poblaciones. En síntesis, para comienzos de la década de 1990 la vía presentaba una situación problemática en relación con horas de demoras por deficiencia en adelantamientos; pasos por zonas urbanas; deficientes condiciones de rodamiento y demanda creciente de tráfico, con consecuencias como accidentes de tránsito, peatones vs vehículos, vehículos vs vehículos y demoras en tiempo de recorridos.

Por lo anterior, el Departamento tomó la decisión de construir una doble calzada que permitiera mejorar la capacidad instalada y la calidad del servicio que se ofrecía. En este sentido, el proyecto comprendió la construcción de una segunda calzada de circulación entre la Glorieta El Sena, en el municipio de Buga, hasta la bifurcación de la vía, con un ramal a Armenia (La Alambrada) y otro hacia Zarzal, ubicada un kilómetro al norte del casco urbano de La Paila, con una longitud de aproximadamente 60 kilómetros. La principal característica del proyecto consistió en la conformación de un separador central, sin interrupciones, condición que obliga a la previsión de múltiples estructuras que permitan la separación de niveles para ofrecer las posibilidades de atravesamientos de la vía, cruces a la izquierda y retornos en los recorridos. El proyecto contempló la construcción de una segunda calzada de 7.2 metros y construcción de bermas de 2.0 metros a un lado y de 1.0 metro al otro lado, así como la rehabilitación de la calzada existente, bajo el esquema que se presenta en la Figura 1.

⁶ El acta de la adición y modificación no fue encontrada por parte de los Funcionarios de la Contraloría al momento de hacer el informe.

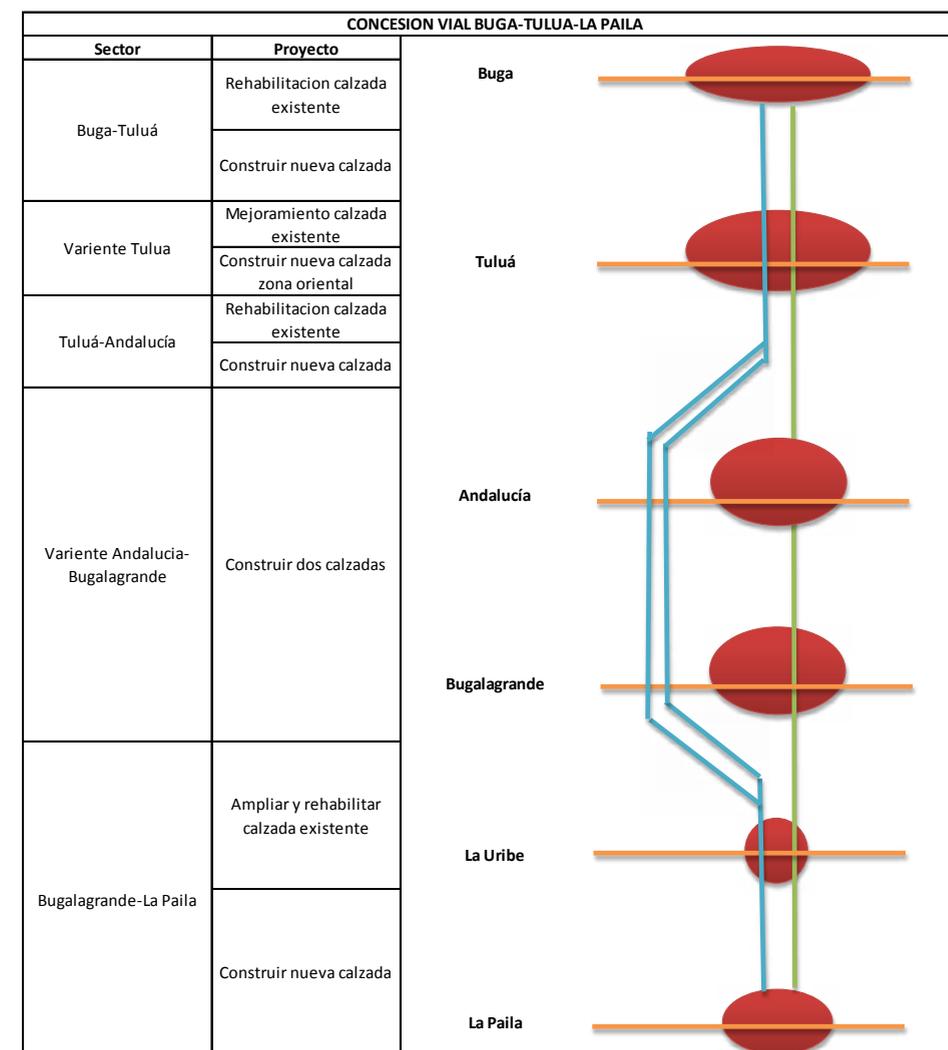


Figura 1. Proyectos asociados a la Concesión vial Buga-Tuluá-La Paila

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014), a partir de Diconsultoría Ltda. (1992).

Las dimensiones de la doble calzada se presentan en la Tabla 5. En el 2014 la Contraloría Departamental realizó una inspección de las obras, de lo cual concluyó que cumplen con las especificaciones técnicas que rigen para los contratos de concesión, especialmente frente al nivel de servicio mínimo exigido para la etapa de operación, el cual según lo acordado en el contrato y lo reglamentado debe ser

mínimo 4.0. Como prueba de lo anterior se tomó el último informe de calificación del servicio, practicado por la firma interventora BRIAN SAS, de abril de 2014.

Tabla 5. Dimensiones de la doble calzada

Sector	Longitud (KM)
Buga – Tuluá	22.20
Tuluá-La Paila	35.70
La Paila-La Victoria	21.70
Total	79.60

Fuente: Contraloría Departamental del Valle del Cauca (2014), a partir de visita fiscal realizada por la comisión auditora.

PROCESO DE LICITACIÓN Y CONTRATACIÓN

El CONPES 2597 de 1992 estableció que el entonces Ministerio de Obras debía presentar el pliego de condiciones para las licitaciones de los contratos de infraestructura, en relación con las especificaciones técnicas del proyecto, las tarifas máximas que podrían ser cobradas en el primer año de operación, así como el volumen y la composición del tráfico promedio diario (TPD) esperado en el proyecto y el porcentaje de crecimiento proyectado durante el periodo de concesión.

Esta información sería la base sobre la cual las firmas constructoras presentarían sus propuestas. Para la selección del concesionario, además de la suficiente capacidad técnica y financiera, el Ministerio tenía dos criterios de evaluación: el periodo de reversión de la obra a la nación y las tarifas de peaje propuestas por el concesionario. El Ministerio establecía las tarifas máximas pero el concesionario podía proponer tarifas menores que podrían ser compensadas con tiempos más largos de reversión.

En el proceso de licitación de la vía Buga-Tuluá-La Paila se presentaron cuatro firmas constructoras: Agrupación Autopista del Valle, Consorcio Solarte, Proyectos de Infraestructura S.A. PISA y el Grupo ODINSA S.A. (Organización de Ingeniería Internacional). En cada uno de los oferentes participaron reconocidas empresas en el sector de la construcción, sin embargo, el Consorcio Solarte y la Agrupación Autopista del Valle acreditaron experiencia en construcción, mientras que PISA y ODINSA no suministraron experiencia alguna. Las propuestas

de las firmas se evaluaron teniendo en cuenta los parámetros del pliego de condiciones establecido en la Resolución No. 0305 de mayo 12 de 1993 que dio apertura al proceso licitatorio. Para la evaluación de las propuestas se tuvieron como referentes los criterios de adjudicación y la respectiva ponderación que se presentan en la Tabla 6. No obstante, cabe mencionar que ni los adendos de los pliegos de condiciones ni el acta de evaluación del comité fueron entregados al equipo auditor, de manera que pudiera confirmar si tales criterios realmente se tuvieron en cuenta.

Tabla 6. Criterios para la calificación de las ofertas

Condición	Puntaje máximo	Factores que se consideran
Financiamiento	175	Organización propuesta para el manejo de la tesorería del proyecto. Procedimientos y garantías para la obtención de recursos. Plan de amortización de inversiones. Coherencia y compatibilidad entre las fuentes y los usos de los recursos. Solvencia económica del proponente.
Diseño	50	Concepción general del proyecto. Objetivos y alcances del diseño. Metodología y organización propuesta para la realización del diseño. Programa y plazo de realización.
Construcción y Conservación	75	Organización propuesta para la realización de las obras. Programa de obra y plazo propuesto. Costo de construcción.
Operación	200	Plazo total de la operación de la carretera concesionada. Valor de las tarifas propuestas. Valor presente del total de ingresos producidos durante la operación. Organización y grado de sistematización propuesta para la operación de la carretera. Programa de conservación de la carretera en la etapa de operación. Costo anual de Conservación y Mantenimiento

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014).

En la Resolución de Adjudicación del contrato No. 0832 del 30 de noviembre de 1993, se indica que las propuestas se evaluaron teniendo en cuenta los parámetros del pliego de condiciones. La firma Proyectos de Infraestructura - PISA S.A. obtuvo la mejor calificación, según el consolidado que se presenta en la Tabla 7.

Tabla 7. Calificación de ofertas

Criterios	Agrupación Autopista del Valle	Consortio Solarte	PISA	ODINSA S.A.
Financiamiento	59.50	98.00	158.00	94.50
Diseño	36.00	37.00	43.00	50.00
Construcción y conservación	57.50	70.50	44.00	52.50
Operación	198.00	107.00	183.00	169.00
Total puntaje	351.00	312.50	428.00	366.00

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014), a partir de Resolución de Adjudicación No. 0832 del 30 de noviembre de 1993.

En un análisis de los criterios de calificación de las ofertas y selección de la firma que se le adjudicó la concesión, se encontraron los siguientes elementos:

CRITERIO DE FINANCIAMIENTO

Para medir la capacidad que tenían las empresas que participaron en el proceso de licitación, de financiar el proyecto de concesión vial, se utilizaron dos indicadores: la liquidez corriente y el índice de endeudamiento. El indicador de liquidez corriente permite verificar la disponibilidad financiera de la empresa para afrontar sus compromisos a corto plazo. Esto significa que por cada peso que la empresa debe en el corto plazo, esta debe contar con más recursos financieros para respaldar la obligación. De acuerdo con el indicador de cada firma licitante, que se presenta en la Tabla 8, la firma que estaba en mejores condiciones de afrontar los compromisos financieros era ODINSA, dado que por cada peso adeudado contaba con 42,67 pesos para respaldar la deuda en el corto plazo, mientras que el Consorcio Solarte y PISA S.A. no contaban con dicho respaldo.

El índice de endeudamiento establece el porcentaje de participación de los acreedores de la empresa. Los indicadores que se presentan en la tabla 8 muestran que la Agrupación Autopistas del Valle y el Consorcio Solarte presentaron los mayores porcentajes de endeudamiento, es decir, que estas empresas se encontraban en un nivel de riesgo neurálgico a causa de su alta deuda y la poca participación del aporte de los socios, mientras que ODINSA y PISA presentaron

porcentajes menores. En el caso de PISA, por cada peso invertido en sus activos, el 10,8% era financiado por sus acreedores.

Tabla 8. Indicadores financieros por cada firma licitante

Razones financieras	PISA	Consortio Solarte		ODINSA	Agrupación Autopistas del Valle		
		Luis Solarte	Carlos Solarte		Dragados y Construcciones S.A.	Concreto S.A.	Construcciones El Condor S.A.
Liquidez Corriente	0.31	0.45	0.32	42.67	1.44	1.35	1.66
Índice de Endeudamiento	10.8%	62.1%	56.7%	12.0%	100.0%	66.8%	71.7%

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014), a partir de Cámara de Comercio de Cali (1991).

Respecto a la estructura de financiamiento propuesta por las firmas licitantes, cabe señalar que en el Documento CONPES 2597 de 1992 el Estado fijó las condiciones de contratación y financiación de la infraestructura vial a cargo de la nación, mediante la modalidad de concesión. De acuerdo con este documento, la financiación de los proyectos combina capital de riesgo privado con fondos del Estado, aunado a recursos del sistema financiero, como se presenta a continuación:

Capital de riesgo: el concesionario debe aportar mínimo el 20% del costo total de la obra, el cual debe garantizarse al momento de suscribir el contrato de concesión y desembolsarse plenamente durante la construcción de las obras.

Capital estatal: la participación del Estado no podrá ser superior al 30% del costo total del proyecto. Estos recursos tendrán como retorno la reversión de la obra a la nación al final del periodo de concesión. Este capital puede provenir de diferentes fuentes, dependiendo del proyecto:

- Recursos ordinarios del presupuesto nacional.
- Los recaudos de peaje durante el periodo de construcción en las casetas existentes de los proyectos.
- Los recursos de crédito con la banca internacional, cuya contrapartida nacional serán los aportes del concesionario y la entidad financiera al fideicomiso.
- Recursos por valorización, que deberán ser obtenidos por parte del Fondo de Valorización del Ministerio de Obras durante el periodo de construcción o durante la concesión.

- Aportes de los gobiernos departamentales o municipales.
- Aportes de entidades descentralizadas que se beneficien del proyecto.

Recursos del mercado de capitales: son captados por una entidad financiera, a través de la emisión y colocación de títulos de endeudamiento. Este capital generará costos financieros para el proyecto y tendrá prioridad para su retorno. La participación de las entidades financieras podría tener dos modalidades: 1) la entidad puede jugar simplemente un papel de prestamista del concesionario, corriendo el riesgo normal de cualquier préstamo. 2) La segunda opción consiste en que la entidad financiera asuma el rol de banca de inversión, con lo cual corre el riesgo del negocio, que podría ser apoyado con la emisión de papeles financieros del mercado (bonos especiales de infraestructura). La garantía de la inversión realizada durante el periodo de construcción será el contrato de concesión y una vez concluido este periodo será el ingreso por concepto de peaje que recaude el concesionario.

En síntesis, de acuerdo con el documento CONPES, la participación de cada uno de los recursos señalados debe ser flexible, acorde con el tamaño y características de los proyectos. No obstante, sugiere que para brindar seguridad y rentabilidad, el sistema financiero podría financiar alrededor de la mitad del proyecto, y que los sectores público y privado contribuyan a su capitalización.

Las propuestas de financiamiento de proyecto Buga-Tuluá-La Paila que presentaron las firmas licitantes, estuvieron todas por debajo del 30% en cuanto a la participación del Estado con los recaudos de peaje proyectados, tal como lo establece el documento CONPES antes mencionado, y por encima del 20% en lo concerniente al capital de riesgo, dejando así el resto para el mercado de capitales (ver Tabla 9).

Tabla 9. Estructura de financiamiento de los oferentes

Concepto	SOLARTE		PISA		ODINSA		Agrupación Autopista del Valle	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Capital de riesgo	\$ 19.683,33	21%	\$ 12.092,00	25%	\$ 11.197,00	24%	No se encontraron datos	
Recaudo peaje	\$ 4.868,51	5%	\$ 8.223,00	17%	\$ 2.773,00	6%		
Créditos	\$69.360,00	74%	\$28.053,00	58%	\$ 32.200,00	70%		
Total	\$ 93.729,83	100%	\$ 48.368,00	100%	\$ 46.170,00	100%		

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014), a partir de Macroproyectos de Infraestructura, Gobernación del Valle del Cauca.

De acuerdo con el informe de auditoría, el esquema adoptado para la financiación de la vía propuesto por la firma a la que se le adjudicó el contrato, Proyectos de Infraestructura PISA S.A., fue el siguiente: aportes del concesionario por valor de 12.092 millones de pesos, correspondiente al 25% del costo total de la obra; aportes del Estado mediante el recaudo de peaje por un valor de 8.223 millones de pesos, que corresponde al 17%, y por último los aportes del concepto de endeudamiento con el sistema financiero por valor de 28.053 millones de pesos, que corresponden al 58% del total de la obra.

CRITERIO DE CONSTRUCCIÓN Y CONSERVACIÓN

Los costos de diseño, construcción de la obra y adquisición de predios no diferían sustancialmente entre las ofertas. La diferencia del valor de las ofertas radicaba principalmente en los costos financieros, los cuales hicieron menos atractiva la propuesta del Consorcio Solarte, que representaban el 49,2% del valor total de la inversión. La oferta de la firma PISA S.A. fue la de menor valor y además la única que proyectó pagos por concepto de impuestos y los costos financieros en que incurriría para cubrir la inversión (Tabla 10).

Tabla 10. Valor de las ofertas (cifras en millones de pesos)

Oferentes	CONSORCIO SOLARTE	Agrupación Autopista del Valle	PISA	ODINSA
Diseño	1,334	1,519	942	1,328
Construcción	41,436	53,091	39,458	38,400
Interventorías etapas de diseño y construcción	2,346	2,655	1,972	1,920
Adquisición de predios	3,453	3,140	3,579	3,140
Impuestos	-	-	2,417	-
Operación	-	-	-	-
Costos financieros	45,160	7,750	-	1,383
Total	93,730	68,154	48,368	46,171
Tiempo / meses	241	192	180	180

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014), a partir del Archivo General, Gobernación del Valle.

CRITERIO DE OPERACIÓN

Las concesiones de primera generación indicaban que la nación o los entes territoriales podían garantizarle al concesionario un tráfico promedio mínimo

esperado. Esto significa que si hay una reducción del porcentaje de vehículos proyectados, el ente territorial debe cubrir este déficit al concesionario. La firma Diconsultoría S.A. realizó el estudio financiero para la vía Buga-Tuluá-La Paila, el cual tuvo como resultado que dadas las condiciones de la vía objeto de análisis, el porcentaje de la garantía mínima debía ser del 70% (Figura 2). Sin embargo, los pliegos de condiciones de la licitación establecieron que la garantía mínima sería del 80%, sin una explicación técnica y desconociendo los argumentos de Diconsultoría S. A.

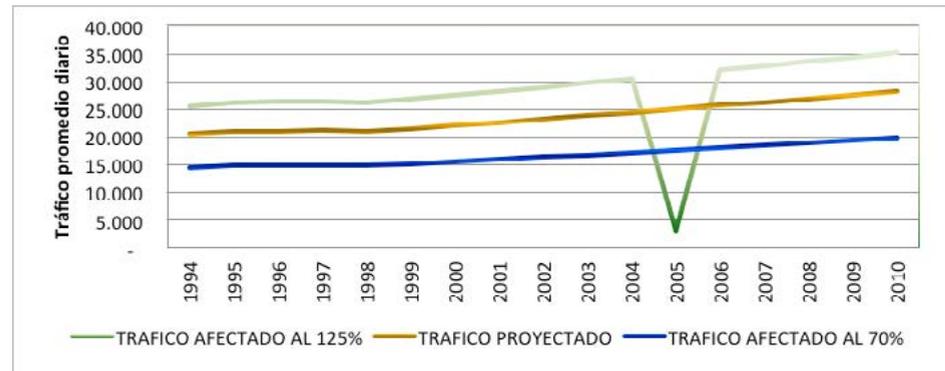


Figura 2. Garantía mínima según los estudios previos realizados por Diconsultoría S.A.

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014), a partir de Diconsultoría S.A. (1993).

Para ilustrar cómo se liquida la garantía mínima, se debe tener en cuenta que el cálculo del tráfico proyectado se afecta directamente con las tarifas de peaje reales para cada caseta del respectivo año. En la Tabla 11 se presenta un ejemplo del tráfico proyectado y del tráfico real para el Peaje La Uribe en el año 2000. El valor proyectado afecta al porcentaje establecido y se compara con los ingresos reales para liquidar la garantía mínima.

De acuerdo con el ejemplo, la garantía mínima se liquida teniendo en cuenta que los ingresos reales fueron el 88% de los ingresos proyectados (3.212.000.000/3.650.000.000). Dado que la garantía mínima que finalmente asumió la Gobernación en el contrato de concesión fue del 90%, el ente territorial tuvo que asumir los ingresos que dejó de percibir la firma PISA S.A. en el Peaje La Uribe para el año 2000, equivalentes al 2% de los ingresos proyectos (72 millones de pesos).

Tabla 11. Tráfico promedio proyectado y real para el Peaje La Uribe en el año 2000

	Tráfico proyectado	Tráfico real
Tráfico Promedio Diario proyectado - TPD	5000	3500
Tarifa	\$.2000	\$.2000
Ingresos = (TPD x Tarifa) x 365 días	= (5.000 x 2.000) = \$10.000.000 x 365 = \$3.650.000.000	= (4.400 x 2.000) = \$8.800.000 x 365 = \$3.212.000.000

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014).

Proyectos de Infraestructura PISA S.A. presentó una propuesta de garantía mínima del 90%, la cual fue acogida por el departamento y así quedó establecido en el contrato de concesión, a pesar de los resultados del estudio de la firma Diconsultoría S.A. La garantía implicaba que cuando el tráfico real en un año determinado en la etapa de operación sea menor al 90% del que se proyectó en el modelo financiero, la gobernación debía compensar al concesionario para garantizar el equilibrio financiero del proyecto. Esta situación generó, sin lugar a dudas, una clara desventaja para el departamento, dado que el margen de tráfico mínimo se redujo desde los estudios previos hasta la etapa contractual.

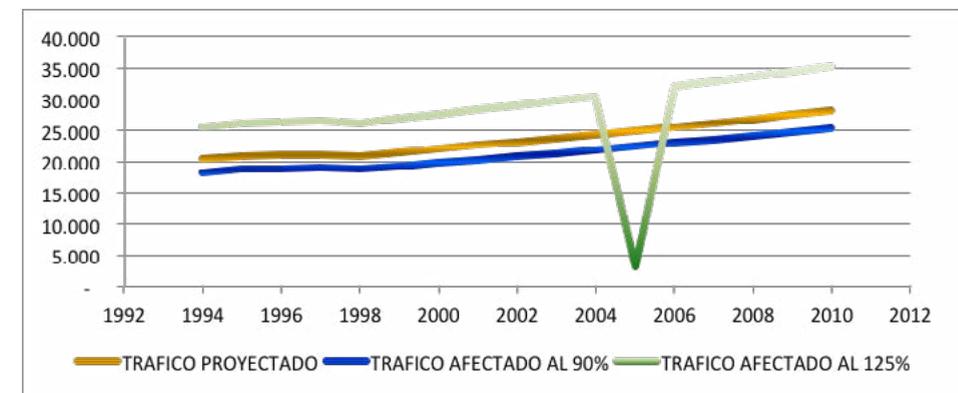


Figura 3. Garantía mínima propuesta por la firma PISA S.A.

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014), a partir de Propuesta PISA (1993).

En cuanto a las tarifas de peajes ofrecidas en cada propuesta, la firma PISA presentó menor valor que los demás oferentes, con un incremento en el Índice de Precios del Consumidor - IPC para los años siguientes (Tabla 12). Este criterio fue tenido en cuenta por el comité evaluador de las propuestas para tomar la decisión de escoger al ganador.

Tabla 12. Tarifas de peajes propuestas por cada oferente

Categorías	Descripción	Proponente			
		Pisa	Consortio Solarte	Agrupación Autopista del Valle	Odinsa
I	Automóviles, camperos y camionetas	\$ 880,85			
II	Buses	\$ 1.046			
III	Camiones de 2 ejes	\$ 1.046			
IV	Camiones de 3 y 4 ejes	\$ 2.644			
V	Camiones de 5 ejes	\$ 3.525			
VI	Camiones de 6 ejes	\$ 3.911			
	Más de 6 ejes, sobre la tarifa de la categoría V	\$ 1.760			
	Articulados que acarren uno o varios remolques sobre la tarifa de la categoría V	\$ 3.519			
I	Automóviles, camperos y camionetas		\$ 2.500		
IIA	Buses		\$ 3.000		
IIB	Camiones pequeños de 2 ejes		\$ 3.000		
IIC	Camiones grandes de 2 ejes		\$ 3.000		
III	Camiones de 3 y 4 ejes		\$ 9.000		
IV	Camiones de 5 ejes		\$ 9.000		
V	Camiones de 6 ejes		\$ 9.000		
	Más de 6 ejes, sobre la tarifa de la categoría V		\$ 5.000		
	Articulados que acarren uno o varios remolques sobre la tarifa de la categoría V		\$ 10.000		

I	Automóviles, camperos y camionetas			\$ 1.260	
IIA	Buses			\$ 1.500	
IIB	Camiones pequeños de 2 ejes			\$ 1.500	
IIC	Camiones grandes de 2 ejes			\$ 1.800	
III	Camiones de 3 y 4 ejes			\$ 3.720	
IV	Camiones de 5 ejes			\$ 4.740	
V	Camiones de 6 ejes			\$ 5.040	
	Más de 6 ejes, sobre la tarifa de la categoría V			\$ 2.490	
	Articulados que acarren uno o varios remolques sobre la tarifa de la categoría V			\$ 5.010	
C5	No tiene				\$ 1.000
B	No tiene				\$ 1.200
C27	No tiene				\$ 1.200
C26	No tiene				\$ 1.200
C34	No tiene				\$ 3.000
C5	No tiene				\$ 4.000
C6	No tiene				\$ 4.500

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014), a partir del Archivo de Gestión Macroproyectos de Infraestructura, Gobernación del Valle del Cauca.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA FIRMA GANADORA

La empresa PISA surgió en el año 1985 con la razón social Hacienda El Carmen Ltda. y hasta 1993 presentó diversos cambios en la razón social, naturaleza jurídica, objeto social y composición accionaria, como se muestra en la Figura 4. De acuerdo con la escritura pública de constitución No. 893 de marzo 26 de 1985, su actividad económica era de carácter agropecuario, industrial y comercial y tenía por objeto explotar industrialmente la agricultura, la silvicultura y los negocios que directamente se relacionaban con ellas. La Hacienda El Carmen Ltda. se constituyó inicialmente con dos socios, Corporación Financiera del Valle S. A. y La Merced Ltda., con una participación del 94% y el 6%, respectivamente.

La Corporación era una empresa vigilada por la antigua Superintendencia Bancaria, dado que realizaba actividades propias del sector financiero, mientras que La Merced fue una empresa fundada en 1980 con una actividad económi-

ca orientada a la industria de la construcción y, en general, a todos los negocios y actividades relacionadas con finca raíz. La Merced tenía como socios a la Corporación Financiera del Valle S.A. y a Inversiones y Promociones Ltda., con porcentajes de participación del 94.5% y 5.5% respectivamente. Es importante resaltar que si bien uno de los socios de la empresa Hacienda El Carmen Ltda. se dedicaba, para 1985, a la construcción, esta tenía como fin específico las labores agropecuarias, tal como quedó expresado en sus estatutos de constitución.

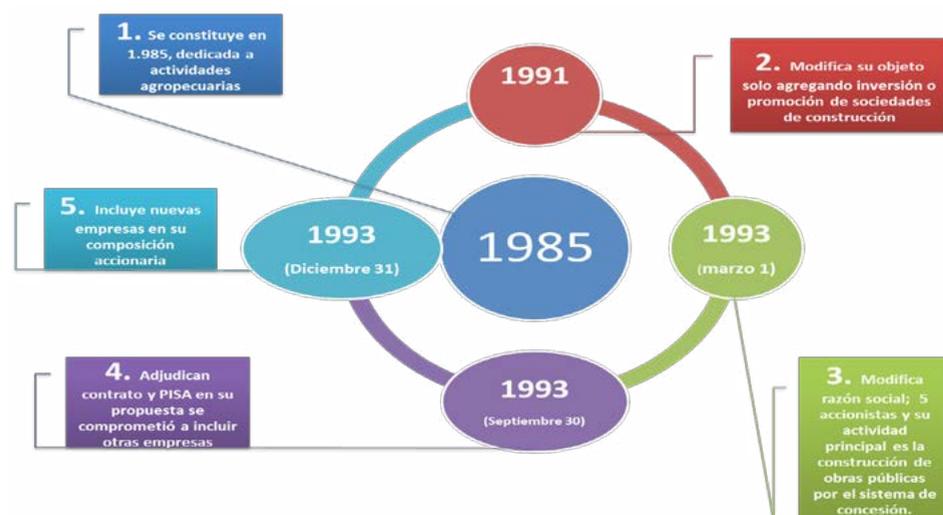


Figura 4. Principales modificaciones organizacionales de Proyectos de Infraestructura PISA S.A.

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014), a partir de Cámara de Comercio de Cali.

En 1991, se realizó una reforma a los estatutos de la empresa (Cámara de Comercio de Cali, Escritura Pública Número 1682 del 29 de mayo de 1991), la cual modificó su objeto social de la siguiente forma: “*explotar industrialmente la agricultura, la ganadería y la silvicultura; la inversión o promoción de sociedades agrícolas, ganaderas, forestales, agroindustriales, de construcción, inmobiliarias, comerciales e industriales, fiduciarias, comisionistas de bolsa y administradoras de fondos de pensiones y cesantías*”. Esto indica que Hacienda El Carmen Ltda. agregó a su actividad económica la inversión y promoción de sociedades de construcción, con lo cual tuvo una apertura a

diversas actividades económicas que no necesariamente son complementarias entre sí.

Estos cambios se realizaron en un contexto de apertura económica y liberalización del mercado, en la que el Estado empezó a generar las condiciones institucionales para el ingreso del capital privado para la cofinanciación de proyectos de infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria. Posteriormente, el 1 de marzo de 1993, mediante escritura pública No. 562, la organización tuvo cambios significativos en sus estatutos, principalmente en la razón social, el objeto social y la adición de nuevos socios. La razón social cambió de Hacienda El Carmen Ltda. a Proyectos de Infraestructura PISA S.A. con una nueva composición accionaria en la cual La Merced Ltda. cede sus acciones a la Corporación Financiera del Valle S.A. y se incluyen otras personas naturales y jurídicas, del sector de la construcción, tal como se muestra en la Tabla 13.

Tabla 13. Composición accionaria de PISA S.A. al 1 de marzo de 1993

Nombre Accionista	Acciones	Valor	% de Participación
Corporación Financiera del Valle S.A.	49.999	\$ 49.999.000	49,999%
Conciviles S.A.	48.000	\$ 48.000.000	48,000%
Agregados y Mezclas Cachibi S.A.	1.000	\$ 1.000.000	1,000%
Industrial Conciviles Ltda	1.000	\$ 1.000.000	1,000%
Julio Manuel Ayerbe M.	1	\$ 1.000	0,001%
Total		\$ 100.000.000	100%

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014), a partir de Cámara de Comercio de Cali (1991).

El patrimonio de PISA aumentó de manera considerable debido a la inyección de capital aportado por los nuevos accionistas (Conciviles S.A., Agregados y Mezclas Cachibi S.A. e Industrial Conciviles Ltda). No obstante, en las notas de los estados financieros que presentó PISA hasta febrero de 1993, no mostró evidencia de que los ingresos correspondieran al ejercicio de actividades relacionadas con la construcción. Por lo anterior, se concluye que PISA reformó su objeto social, consolidando su patrimonio al incluir empresas reconocidas en el sector financiero y de la construcción, y de esta forma se afianzaba en este sector como una potencial firma para competir en proyectos de gran envergadura.

Cabe mencionar que otros oferentes, como por ejemplo, el Consorcio Solarte y Agrupación Autopistas del Valle, sí contaban con experiencia propia y tenían la experticia, capacidad e idoneidad técnica para ejecutar este tipo de proyectos. PISA licitó con el respaldo de empresas reconocidas en el sector de la construcción, con la promesa de incluirlas patrimonialmente en su sociedad si obtenía la licitación. La nueva composición de PISA para el año 1993, según escritura pública No. 4181 de diciembre, se presenta en la tabla 14.

Tabla 14. Nueva composición accionaria de PISA para 1993

Nombre Accionista	Acciones	Valor	% de Participación
Corporación Financiera del Valle S.A.	49.999	\$ 49.999.000	49,999%
Conciviles S.A.	48.000	\$ 48.000.000	48,000%
Agregados y Mezclas Cachibi S.A.	1.000	\$ 1.000.000	1,000%
IndustriaL Conciviles ltda	1.000	\$ 1.000.000	1,000%
Julio Manuel Ayerbe M.	1	\$ 1.000	0,001%
Total		\$ 100.000.000	100%

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014), a partir de Cámara de Comercio de Cali (1991).

Empresas como CONCIVILES SA integraron accionariamente a PISA desde el año 1993 hasta 1997, cuando terminó la etapa de construcción del tramo Buga – Tuluá, y FERROVIAL que participó desde 1993 hasta 1999, cuando culminó la etapa de construcción del tramo Tuluá – La Paila. Así mismo, otras empresas se fueron retirando, al punto que en el año 2013 la participación se limitaba a la Corporación Financiera S.A., antes Corporación Financiera del Valle S.A. con el 88.2%, la Sociedad Operadora de Vías S.A. (OPESA), con el 11.7% y otros con el 0,1%. Lo anterior refleja que las actividades de construcción fueron subcontratadas por PISA y que la participación de estas empresas en su patrimonio fue temporal.

CARACTERÍSTICAS DE CONTRATO

El contrato de concesión vial No. GM-001 de diciembre 30 de 1993 fue suscrito por el Departamento del Valle del Cauca – Gerencia de Macroproyectos Estratégicos de Infraestructura y el concesionario Proyectos de Infraestructura PISA S.A., cuyo objeto es que “El concesionario se obliga por medio de este contrato de obra pública por el sistema de concesión, según lo establecido en el Decreto 1300/92, a construir, conservar, mantener, explotar y operar la segunda calzada

de la vía que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila (cruce de la alambrada)”. Los valores iniciales de la obra se presentan en la Tabla 15.

Tabla 15. Valores detallados del contrato GM001 de 1993

Concepto	Valor
Costo de elaboración del diseño	\$942.000.000
Costo de construcción	\$39.458.052.000
Interventoría durante la etapa de diseño y construcción	\$1.972.900.000
Adquisición de predios para derecho a la vía	\$3.579.500.000
Impuestos	\$2.417.044.240
TOTAL	\$48.369.496.240

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014), a partir de Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte.

Durante la ejecución del contrato GM001 de 1993, se realizaron dos modificaciones y una adición, que implicaron ampliaciones en el objeto contractual y, por tanto, ampliaciones en el periodo de construcción y operación de la obra, así como adiciones presupuestales, tal como se ilustra en la Tabla 16.

Tabla 16. Modificaciones y adiciones al contrato GM001 de 1993

Contrato	Objeto	Etapas	Valor (precios de 1993)
GM001-1993	Construir, conservar, mantener, explotar y operar la segunda calzada de la vía que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila (Cruce de la Alambrada) y a rehabilitar, conservar, mantener, explotar y operar la calzada existente que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila (Cruce de la Alambrada).	Diseño, Construcción y Operación	\$ 48.369.469.240
Acta Modificatoria No. 03 de 1996		Operación	\$ 3.741.903.760

<p>Acta de Adición y Modificación de 2006</p>	<p>Se adiciona lo siguiente: Construir, conservar, mantener, explotar y operar la segunda calzada en los siguientes tramos: Variante existente en Tuluá Variante existente en Bugalagrande Par vial con la existente en La Paila Vía La Paila-Sur Zarzal Vía Norte Zarzal-Sur La Victoria</p> <p>Rehabilitar, conservar mantener, explotar y operar la calzada existente de las vías: La Paila-Sur Zarzal Norte Zarzal-Sur La Victoria</p> <p>Construir, conservar, mantener, explotar y operar una doble calzada en variante Oriental a Zarzal.</p> <p>Rehabilitar mediante carpeta asfáltica de 2” de espesor, por una sola vez la calzada existente o vía interna de Zarzal.</p>	<p>Construcción y Operación.</p>	<p>\$ 35.353.000.000</p>
<p>Total</p>			<p>87.464.400.000</p>

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014), a partir del Contrato GM 001 de 1993 y sus respectivas actas

El acta modificatoria No. 03 de 1996 establece los nuevos valores del contrato, que ascienden a \$52.111.400.000 y reconoce la existencia de sobrecostos por valor de \$3.719.500.774 como resultado del fraccionamiento del cronograma inicial de la obra por los retrasos en la expedición de la licencia ambiental del sector Tuluá-La Paila. En el acta modificatoria No. 4 de junio de 1996 se realiza otra modificación al contrato en relación con el valor de las obras de mitigación del impacto ambiental, el cual pasó de \$230 millones a \$830 millones⁷. También

⁷ En el acta se justifica este cambio para “...EL DEPARTAMENTO realice las siguientes obras complementarias y actividades: “...1) Reubicación de la Escuela Marco Tulio Lora de Andalucía, 2) Reubicación de los Gelatineros de Andalucía, 3) Construcción paso elevado secundario Campoalegre, 4) Construcción paso peatonal acceso Urbanización La Paz y 5) Compra de los predios necesarios para la construcción de la segunda calzada de la variante de Tuluá, exigidas o exigibles a EL DEPARTAMENTO por el Ministerio del Medio Ambiente o sus entidades delegadas y las comunidades (en sus acuerdos de concertación con EL DEPARTAMENTO) para conseguir la efectividad de la licencia ambiental, entendiéndose que el exceso sobre dicha cantidad deberá ser financiado por EL DEPARTAMENTO y ejecutado según lo acuerden EL DEPARTAMENTO y EL CONCESIONARIO...”

se modificó el valor de las obras complementarias por obras subterráneas⁸ en el sector Tuluá – La Paila, cuyo valor pasó de \$2.156 millones a \$1.556 millones.

Por su parte, con el acta de adición y modificación del contrato del 7 de noviembre de 2006 se adicionaron \$35.353 millones al valor original de la obra, el cual incluye \$1.382 millones para la adquisición y mejora de predios. También se estableció que si dicho valor fuese mayor, la diferencia sería asumida por el Departamento, mientras que si llegara a ser inferior la diferencia se podría destinar a la ejecución de las obras de mitigación del impacto ambiental o social. Las obras de mitigación del impacto ambiental se estimaron en \$500 millones de pesos, con la salvedad de que si el valor fuera superior, este debía ser asumido por la gobernación y si fuera inferior la diferencia se podrá destinar para la adquisición de predios y mejoras o la ejecución de las obras de impacto social.

En el análisis de conveniencia y oportunidad que dio origen a la adición y modificación de noviembre de 2006 se consideró el precio de \$35.353 millones como cerrado, global y fijo y se estableció con base en el diseño elaborado por el concesionario, el cual incluye todos los costos, gastos, impuestos nacionales, utilidades, asunción de riesgos y en general todas las erogaciones que debía efectuar el concesionario para el cabal cumplimiento de las obras. De igual manera, en la adición se estableció que el concesionario no tendría garantía de ingreso mínimo esperado por peaje y, por tanto, asumiría los riesgos constructivos y comerciales del contrato, así como los riesgos que se presentan por escasez de los materiales de construcción de la obra y los relacionados por fuerza mayor que puedan demorar los cronogramas de obra y los incumplimientos de los términos y especificaciones del contrato por parte del contratista y contratante.

Las condiciones de la segunda adición del contrato evidencian una distribución más equitativa de los riesgos que implican cualquier inversión, a pesar de las fallas en las que se incurrió y que llevaron a que la Contraloría Departamental estableciera observaciones con incidencia administrativa y disciplinaria.

DESACIERTOS EN EL DESARROLLO DEL CONTRATO

Durante las diferentes etapas del proyecto se presentaron algunos desaciertos con sobrecostos de la obra, demoras en los tiempos proyectados de entrega, fallencias jurídicas y escaso seguimiento y control por parte de la gobernación. El informe de auditoría identificó 14 hallazgos administrativos, de los cuales dos corresponden a presuntos hallazgos con alcance disciplinario y uno con alcance

⁸ Se definen como obras subterráneas aquellas que sean necesarias para resolver los problemas que ocasione la aparición de: cavernas, manantiales, hallazgos arqueológicos, servicios subterráneos públicos o privados, o similares. Todas ellas se considerarán obras complementarias.

sancionatorio. Para subsanar las consecuencias de los hallazgos, la gobernación debió presentar un plan de mejoramiento con acciones y metas a implementar para responder a cada una de las debilidades documentadas por el equipo auditor que a continuación se describen:

SOBRECOSTOS DE LA OBRA

El valor inicial del contrato se estableció en \$48.369.496.240, en valores expresado a septiembre de 1993. En el año 1996 se realizó una modificación al contrato por valor de \$3.741 millones de pesos, aproximadamente⁹, es decir que tuvo un incremento del 7.73%, y en el 2006 la modificación y adición contempló un valor de \$35.353 millones (tabla 17), es decir, un incremento del 67.8%. En el acta modificatoria de 1996 se reconoció que hubo sobrecostos de \$3.719.500.774, sin embargo, no se evidencian los cálculos realizados que dieron origen a dicho reconocimiento, como tampoco los oficios citados en los que se indica que fueron aprobados. De acuerdo con el informe de auditoría, esto se debió a la desorganización en los archivos del proyecto, lo que generó incertidumbre en la justificación a este reconocimiento. En cuanto a la adición del 2006, la auditoría encontró incumplimiento de la normatividad establecida para la contratación pública, como se presentará más adelante.

Tabla 17. Costos iniciales y adicionales del contrato GM001 de 1993

Valor inicial 1	Valores adicionales1	Valor final del contrato
\$48.369.496.240	\$ 3.741.903.7602	\$87.464.400.000
	\$ 35.353.000.0003	

Notas: 1. Valores a septiembre de 1993; 2. Acta Modificatoria No. 03 de 1996; 3. Acta de Adición y Modificación de 2006. Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014), a partir de Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte.

⁹ Con la suscripción del acta modificatoria No. 3 de 12 de marzo de 1996, se modificó el parágrafo cuarto del contrato, quedando de la siguiente forma: "...PARAGRAFO TERCERO: RECONOCIMIENTO DE SOBRECOSTOS. EL DEPARTAMENTO reconoce un sobrecosto de \$3,719,500,774 (pesos del 30/09/93) por todos los efectos causados por el fraccionamiento del cronograma inicial de obra por motivo de la licencia medio-ambiental para el sector Tuluá-La Paila, sobrecosto que ha sido incluido dentro del costo de construcción de la obra principal del sector Tuluá-La Paila mencionado en la presente cláusula...".

DEMORAS EN LA ENTREGA DE LA OBRA

De acuerdo con la cláusula tercera del contrato original, el plazo de la concesión se estableció inicialmente en 180 meses (15 años), que se ejecutarían en las etapas de diseño, construcción y operación, tal como se presenta en la Tabla 18. Teniendo en cuenta que la fecha de inicio del contrato se pactó el día 8 de febrero de 1994, la concesión debería terminar en febrero del 2009. No obstante, para el año 1999 la obra ejecutada llevaba 73 meses y 15 días de retraso, como se muestra en la Tabla 19.

Tabla 18. Plazos pactados contrato de concesión GM 001 de 1993

Etapas	Término	Descripción	Periodo
Diseño	24 meses	Comprende entre la suscripción del acta de inicio y 7 meses después.	Feb-1994 / Sept-1994
Construcción		Comienza dos meses después del inicio de la etapa de diseño, siempre y cuando se encuentre liberado el 90% del derecho de la vía entre Buga-Tuluá. La construcción del tramo de Buga-Tuluá se ejecutará en un término de 12 meses después del inicio de la etapa de construcción.	Abr-1994 / Abr-1996
Operación	166 meses	Está comprendida entre los 12 meses después del inicio del periodo de construcción, fecha en la cual se suscribe el "acta de inicio de la etapa de operación" y la fecha en que el proyecto revierte al departamento.	Jul-1995 / May-2009
Total	180 meses		

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014), a partir de Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte.

Tabla 19. Plazos y fechas ejecutados (corte 1996)

Etapas	Tiempo de demora	Periodo	Acta
Diseño	25 meses		Acta de entrega de los diseños del sector Tuluá-La Paila, 7 de octubre de 1996
Construcción sector Buga - Tuluá	2 meses y 25 días		Acta de acuerdo del 3 de julio de 1995

Entrega etapa de construcción de la doble calzada Buga-Tuluá-La Paila	45 meses y 22 días		Acta de acuerdo del 30 de noviembre de 1999
Total	73 meses y 15 días		

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014), a partir de Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte.

Los argumentos expuestos por el Concesionario y aprobados por la interventoría, a cargo de Diconsultoría S.A. y por la Gerencia de Macroproyectos de la Gobernación, en relación con el retraso en la entrega de los diseños y la construcción de las obras, fueron los siguientes:

- Imposibilidad de acceso a predios del sector Buga-Tuluá durante la etapa de construcción.
- Demora en la ejecución de las obras principales en el sector Buga-Tuluá causada por las obras complementarias necesarias para la ejecución de las obras principales, las cuales no fueron incluidas en la propuesta.
- Orden emitida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC de no cortar los árboles del trazado del sector Buga-Tuluá.
- La CVC mediante edicto del 22 de junio de 1994 notificó la Resolución No. 0521 de Mayo 24 de 1994 por medio de la cual se ordenó la no iniciación de las obras en el tramo Tuluá-La Paila hasta tanto no se obtuviera la licencia ambiental. Como consecuencia, hubo una suspensión temporal de las obras, desde el 17 de junio de 1994.
- La decisión del Ministerio del Medio Ambiente sobre la división del proyecto de la Doble Calzada en dos tramos, Buga-Tuluá y Tuluá-La Paila, por lo cual se debían empezar a manejar con independencia ambos sectores. Dicha división impuso cambios importantes en la programación y ejecución del proyecto, con efectos directos en los costos de la obra.
- Mediante Auto No. 104 de 20 de junio de 1994 el Ministerio del Medio Ambiente requirió un Diagnóstico Ambiental de Alternativas en las variantes Tuluá, Andalucía, El Overo, Crucero de La Uribe y La Paila en el sector Tuluá-La Paila.
- Mediante Resolución No. 199 de 22 de julio de 1994 el Ministerio del Medio Ambiente otorgó la licencia ambiental exclusivamente para el sector Buga-Tuluá.
- El 12 de diciembre de 1994 la Alcaldía de Tuluá, mediante Resolución No. 880, definió el nuevo trazado para el paso de dicha ciudad. Posteriormente, mediante Resolución No. 937 con fecha 30 de diciembre de 1994, la al-

caldía de Tuluá corrigió ligeramente el trazado de la anterior Resolución, notificándole al concesionario el 11 de enero de 1995.

Estos argumentos sirvieron de soporte para ampliar la concesión en un periodo de 60 meses (5 años), lo cual se concretó en el acta modificatoria No. 3 del 12 de marzo de 2006, y por tanto la etapa de operación se amplió a 226 meses, lo que significa que la obra se revertiría al Departamento en el año 2014. Las situaciones que llevaron al retraso de las diferentes etapas de la obra indican una improvisación en el diseño e implementación de la política de concesión de infraestructura vial en el país, la cual se evidencia en el cambio de las reglas de juego por parte del entonces Ministerio del Medio Ambiente, los bajos niveles de coordinación entre los actores del orden nacional y territorial, así como el retraso en la gestión de temas estratégicos para la ejecución de un proyecto como es la compra de predios y la expedición de las licencias ambientales.

Se puede decir que esta situación es razonable para la década de 1990, dado que aún se encontraba en sus inicios el diseño institucional de la apertura económica y la liberalización de los mercados. No obstante, resulta paradójico que 20 años después se sigan presentando hechos similares en la implementación de proyectos de infraestructura estratégicos para la nación, lo que indica que el aprendizaje institucional no ha sido suficiente para corregir estos errores.

El 7 de noviembre de 2006, mediante acta de modificación y adición al contrato de concesión, se incluyó un nuevo tramo de la carretera que no había sido considerado en el contrato inicial, correspondiente al sector La Paila – La Victoria y las variantes Tuluá y Bugalagrande. De igual manera, se modificó el periodo de operación en 454 meses y se definió que la etapa de construcción de las obras sería de 28 meses. Con el Acta de acuerdo No. 38 del 8 de octubre de 2007, comenzó la etapa de construcción del sector La Paila-La Victoria y de las variantes Tuluá y Bugalagrande, por lo que la fecha de finalización debió ser el 8 de febrero de 2010. No obstante, el último tramo que se entregó al servicio fue la denominada Variante Zarzal con una longitud de 4320 metros lineales, el 22 de noviembre de 2011, es decir, 21 meses y 15 días posteriores a la fecha prevista de entrega.

DESACIERTOS JURÍDICOS

Los resultados de la auditoría indican que la adición y modificación que se realizó del contrato en el año 2006 presentó presuntamente dos principales fallencias. En primer lugar, que la adición corresponde a un nuevo tramo que no fue considerado en el contrato inicial y, en segundo lugar, que el monto superó el límite en la cuantía del 50% del valor del contrato original, que fue establecido

en el la Ley 80 de 1993 (Art. 40) y el límite de participación de la inversión por parte del departamento, establecido en el CONPES 2597 de 1992.

La primera falencia se presenta en la interpretación que hace el Consejo de Estado de las normas en materia de concesión vial (Concepto del 12 de diciembre de 1997)¹⁰, que indica que las obras adicionales se deberían efectuar de forma excepcional y necesaria para cumplir el objeto principal del contrato, lo cual debe determinarse con base en los estudios técnicos que así lo demuestren. En el caso de la adición del contrato de concesión de la vía Buga-Tuluá-La Paila, a pesar de estar relacionada con el objeto del contrato principal, introdujo modificaciones a los términos técnicos, financieros y legales del mismo, lo que implicó que el proyecto tuviera un cambio significativo al pasar de un modelo de concesión de primera a tercera generación.

El segundo desacierto identificado se relaciona con la aplicación del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, que señala que tales obras adicionales tendrían como límite el cincuenta por ciento (50%) del valor original del contrato. De acuerdo con la tabla 20, el contrato presentó dos modificaciones que implicaron el incremento del tiempo de duración de la concesión y adiciones al valor original de la misma. En la primera modificación, la inversión sufrió un incremento de 3742 millones de pesos (7.73%), lo que llevó a una ampliación de cinco años en el plazo de la concesión (33.3%). En la segunda modificación al contrato se contempla una inversión de 35,353 millones de pesos (en pesos de 1993), cifra que equivale al 67.8% de la inversión original, e implicó una ampliación del plazo de la concesión por 19 años, equivalente al 95% del tiempo inicialmente pactado.

¹⁰ De acuerdo con el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado "...la adición de los contratos de concesión para la construcción, rehabilitación o conservación de proyectos de infraestructura vial, llamados también de concesión de obras de infraestructura de transporte, no tiene límite cuando se utilizan ingresos adicionales, esto es, ingresos que sobrepasen un monto máximo acordado en el contrato, para la realización de obras adicionales dentro del mismo sistema vial, de conformidad con el artículo 33 de la ley 105 de 1993. Si se utilizan recursos distintos a los mencionados ingresos, la adición de tales contratos tiene como límite el cincuenta por ciento (50%) del valor del contrato original, de acuerdo con el artículo 40 de la ley 80 de 1993".

Tabla 20. Síntesis de las modificaciones del contrato original (cifras en millones de pesos de 1993)

	1993	1996	2006
	Contrato 001/93	Acta modificadora #3 12/03/1996	Acta modificadora #7 07/11/2006
Valor del contrato	48.369	52.111	35.353
Años	15	20	19
Kilómetro	60	60	20
Finaliza	2008	2014	2033
Costo por Km	806	869	1.768

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014).

Del mismo modo, se superó el límite del 30% de participación del Departamento, establecido en el documento CONPES 2597 de 1992. Esta participación en la concesión fue de 55,832 millones de pesos corrientes, los cuales al expresarse en pesos de 1993 corresponden a 27,709 millones, suma esta que representa el 57.29% del valor total de la inversión, que a su vez equivale al 190% del límite del 30% establecido en el documento CONPES citado anteriormente. En la tabla 21 se presentan los resultados del cálculo que elaboró el equipo de auditoría sobre el valor de la inversión real que realizó el Departamento en la concesión vial. Para dichos cálculos se tomaron los valores recaudados en el peaje de La Uribe durante el periodo comprendido entre el 8 de febrero de 1994 y el 30 de noviembre de 1999 fecha en que se terminó dicho tramo. La Contraloría considera que esta mayor participación se presentó por falta de monitoreo por parte de la Gobernación del Valle del Cauca, lo cual generó unas condiciones desfavorables para el ente territorial en la estructura de financiación del modelo.

Tabla 21. Cálculo de inversión real del departamento en el proyecto de concesión vial (Cifras en precios de 1993)

	0	1	2	3	4	5	6
		1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recaudo peaje en pesos corrientes		4.058	5.886	8.676	10.925	13.359	12.939
Inflación	23%	22,6%	19,5%	21,6%	17,7%	16,7%	9,2%
Factor de descuento		0,8157	0,6827	0,5613	0,4769	0,4087	0,3742
Valor presente		3.310	4.018	4.870	5.210	5.460	4.841
Total en pesos de 1993		27.709					

Inversión total según contrato		48.370					
Inversión del departamento en VP		27.709					
Inversión del departamento		57,29%					

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014).

Si se tiene en cuenta que el contrato tuvo una adición en el año de 1996, la cual implicó el incremento del plazo de la concesión en cinco años, así como una adición por valor de 3,741 millones de pesos, la inversión total del mismo quedó establecida en 52,111 millones, tal como consta en el acta modificatoria No. 03 de marzo 12 de 1996. Sin embargo, el modelo financiero presentado en aquel entonces por el concesionario no tuvo en cuenta dicho incremento de inversión, sino que los cálculos que realizó dieron como resultado \$48.370 millones, cifra similar a la del modelo inicial. Llama la atención que en dicho cálculo elaborado dos años después de haber iniciado la concesión, el plan de inversión indica por recaudo de peajes la suma de 28.655 millones, la cual representa un 59% del valor total de la inversión (28,655/48,370). Esta situación evidencia el conocimiento de las partes en relación con el tope establecido para la inversión del Departamento en dicha concesión.

En la Tabla 22 se presenta el cálculo del valor del exceso de inversión por parte del Valle del Cauca en la concesión. Como se observa, en el monto al que se hace referencia corresponde a 19,451 millones de pesos en cifras de 1993, pero si se indexa¹¹ este valor a pesos de julio de 2014, equivale a una cifra en pesos de 106,790 millones.

Tabla 22. Diferencia entre el valor real aportado por la gobernación y el modelo financiero original (Cifras en millones de pesos de 1993)

	1993	1996
Valor inversión total según el contrato	48.370 17%	52.111 17%
Inversión del departamento según el modelo original	8.258	8.897
Inversión real del departamento	27.709	27.709
Diferencial	19.451	18.813
Valor actualizado a Julio de 2014	106.790	103.284

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014).

¹¹ Para dicha indexación se utilizó el índice de precios al consumidor certificado por el DANE.

En cuanto a la adición del año 2006, el concesionario presentó un modelo financiero con una rentabilidad del 13,95%. Esto se debe a que el modelo parte del supuesto de que los flujos de caja originados durante los años 2006 a 2013 no se tienen en cuenta en virtud de que el concesionario ya tendría derecho a ellos debido a que estaban incluidos en la adición anterior que se hizo al contrato. Lo anterior desde una perspectiva eminentemente financiera parece razonable, sin embargo, se debe tener en cuenta la posición del concesionario en el contrato, con el fin de hacer un análisis equilibrado de la situación. En este sentido, el equipo auditor indicó que al revisar el período de recuperación de la inversión (*payback*), se encontró que los 35,353 millones de pesos que se adicionaron en el 2006 se recuperan en nueve años, es decir en el 2017.

Sin embargo, si se considera un escenario en el cual una empresa diferente o el mismo concesionario se comprometiera a hacer las inversiones necesarias para esta obra a sabiendas de que sus ingresos iniciarían a partir del 2014, sería razonable inferir que estas arrancarían en el 2010 para terminar en el 2013, con el fin de que coincida el final de las obras con el inicio del recaudo de los peajes, lo cual no sería un buen negocio para el Estado al tener que compensar la rentabilidad del inversionista durante el período muerto.

Teniendo en cuenta el anterior escenario, la rentabilidad y la recuperación de la inversión serían radicalmente diferentes, en relación con el modelo presentado por el concesionario, como se observa bajo los parámetros analizados. La rentabilidad pasaría del 13,95% al 24.11%, lo que equivale a un incremento del 72.8%, y en el caso del periodo de recuperación, este pasaría de nueve (9) a cuatro (4) años (tabla 23). Esto significa que el negocio es mucho más atractivo para el inversionista concesionario de lo que se presenta en su modelo financiero.

Tabla 23. Análisis del modelo financiero de la adición del contrato GM-001 en el 2006

Año	Inversión	Flujo de caja libre	Costos LP-LV	Ahorro tributario amortización	Mantenimiento periódico LP-LV	Total flujo	Flujo de caja acumulado
2011	-10.606	0				-10.606	
2012	-17.677	0				-17.677	
2013	-7.071	0	-122	186		-6.997	
2014	0	9.121	0	0	0	9.121	9.121
2015	0	9.297	0	0	0	9.297	18.418
2016	0	11.975	0	0	0	11.975	30.393
2017	0	11.191	0	0	0	11.191	41.584
2018	0	11.484	0	0	0	11.484	53.068

2019	0	10.474	0	0	0	10.474	63.542
2020	0	10.815	0	0	0	10.815	74.357
2021	0	13,703	0	0	0	13,703	88.060
2022	0	12.994	0	0	0	12.994	101.054
2023	0	13.338	0	0	0	13.338	114.392
2024	0	12.326	0	0	0	12.326	126.718
2025	0	12.696	0	0	0	12.696	139.414
2026	0	15.701	0	0	0	15.701	155.115
2027	0	15.099	0	0	0	15.099	170.214
2028	0	15.490	0	0	0	15.490	185.704
2029	0	14.573	0	0	0	14.573	200.277
2030	0	15.096	0	0	0	15.096	215.373
2031	0	18.357	0	0	0	18.357	233.730
2032	0	19.292	0	0	0	19.292	253.022

Resumen financiero	
Inversión	35.280
Payback	4 años
Tasa Interna de Retorno TIR	24,11%

Fuente: Contraloría Departamental del Valle, 2014

En síntesis, el Departamento del Valle del Cauca, no solamente superó su participación estimada en el proyecto, sino también el tope máximo permitido para este tipo de contrato. También se reconocen las falencias institucionales, técnicas y de gestión por parte de la gobernación, al constatarse que estas se presentaron durante la ejecución del contrato: demoras en el desembolso de las garantías causadas; demoras en la aprobación de las licencias ambientales; cambios en los diseños inicialmente establecidos que originaron inversiones no previstas y mayores cantidades de obra, las cuales se imputaron a cargo de la nación; cambios en el inventario predial como consecuencia de la variación en los diseños originales y retrasos en la adquisición y entrega de predios; problemas de concertación con las comunidades que provocaron el establecimiento de tarifas diferenciales y, por consiguiente, un impacto en el nivel de recaudo del concesionario que fue cubierto por la administración, mediante contratos adicionales.

Los hallazgos que se identificaron en la auditoría no trascendieron por parte de la Contraloría Departamental, dado que la auditoría del proyecto se pudo realizar varios años después de transcurridos los hechos y, por tanto, la acción perdió vigencia.

PRINCIPALES HALLAZGOS, DEBILIDADES, LIMITANTES OBJETO DE MEJORA

Este apartado corresponde a algunos de los principales hallazgos, que conciernen a las debilidades y limitantes del proceso que deben ser susceptibles de mejora. También se exponen las evidencias obtenidas y algunas de las respuestas de los entes auditados. Con el objetivo de sintetizar, estos hallazgos se han clasificado en tres grandes factores: el Factor de Planes, Programas y Proyectos, el Factor Gestión Financiera y el Factor de Gestión Contractual.

FACTOR DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS

Al no encontrarse la aplicación de herramientas de planeación, de gestión y financieras se puede inferir que el Departamento Administrativo de Planeación Departamental no realizó un seguimiento y control al proyecto de infraestructura vial más importante del Valle del Cauca. El ente de control aportó actas de comités en las que se discuten temas de calificación de la vía y toda su infraestructura, más no hay un esquema definido en el que se cuente con instrumentos de control con los cuales se evidencien el impacto y los beneficios que trae el proyecto para el Departamento; no existen informes de gestión que demuestren avances, indicadores de eficacia y eficiencia, con el fin de medir los resultados y, de esta manera, detectar fallas o mejoras para efectuar una revisión de cuentas por los órganos de control y la ciudadanía.

FACTOR GESTIÓN FINANCIERA

La participación del departamento del Valle del Cauca en la concesión fue de 55,832 millones de pesos, que al expresarse en pesos de 1993, correspondían a 27,709 millones de pesos, suma que representó el 57.29% del valor total de la inversión, que es superior al 30% de lo establecido en el documento CONPES 2597 de 1992 y en la propuesta de PISA, por la falta de control y seguimiento por el Departamento, lo que generó unas condiciones desfavorables en la estructura de financiación del modelo.

Las reglas de juego y desarrollo de ese entonces, concesiones de primera generación, quedan establecidas en la estrategia o esquema financiero propuesto en

el CONPES, en el que se presenta una combinación de capital de riesgo privado con fondos del Estado, los cuales junto con recursos del sistema financiero permiten llevar a cabo los proyectos. Conforme está establecido, se contempló la participación del Estado desde un principio, dada las consideraciones del documento CONPES y es así como se condiciona que la participación del Estado en ningún caso podrá exceder el 30% del inversión total.

Contractualmente queda establecido y el concesionario PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA SA, (PISA) presenta en su propuesta “modelo financiero” la estructura de financiación de la siguiente manera:

CAPITAL DE RIESGO PRIVADO 25%

CAPITAL ESTATAL – PEAJES 17%

CRÉDITOS 58%

Así mismo, es importante recalcar que el citado documento CONPES indica que el capital con el cual el Estado concurrirá a la ejecución de la obra puede provenir de diferentes fuentes:

- a) Lo recursos ordinarios del presupuesto.
- b) Los recursos de peaje durante el periodo de construcción en las casetas existentes de los proyectos.
- c) Los recursos de crédito con la banca internacional, cuya contrapartida nacional serán los aportes del concesionario y de la entidad financiera al fideicomiso.
- d) Recursos por valorización, que deberán ser obtenidos por parte del Fondo de Valorización del Ministerio de Obras durante el periodo de construcción o durante la concesión.
- e) Aportes de los gobiernos locales, departamentales o municipales.
- f) Aportes de entidades descentralizadas que se benefician con el proyecto.

Los peajes hacen parte de los recursos tributarios de la nación, pues son considerados como tasas para el INVÍAS, de tal forma que, al entregar la vía al Valle del Cauca para su administración, cede todos los derechos de la misma, esto quiere decir que el Departamento participa en la concesión vial con recursos de peaje durante la etapa de construcción de la caseta existente al momento de iniciar el contrato. Dicha caseta es “La Uribe”, que empieza a recaudar a partir del 08 de abril de 1994, como consta en el informe No. 1 de interventoría.

Los recaudos de la caseta de “La Uribe” fueron cedidos por el Departamento del Valle del Cauca al concesionario, tal como lo expresa el contrato de concesión vial GM-001 de 1993, el cual en su Cláusula 5 dice:

“CLAUSULA QUINTA. FORMA DE PAGO: El pago del valor total del contrato, incluido el costo del diseño, el costo de construcción, el costo financiero durante

la construcción, el costo de las interventorías durante las etapas de diseño y de construcción, y el costo de adquisición de los predios para el derecho a la vía, y se efectuara a través de:

a) La Cesión de los derechos patrimoniales del peaje existente de la caseta localizada en La Uribe.....”.

La observación se mantiene por cuanto los soportes no cumplen con los argumentos suficientes para desvirtuar el hallazgo, por lo cual queda la observación de tipo administrativo, debido a que los hechos que evidencian el incremento en la participación del departamento del Valle del Cauca en contravía con el documento CONPES 2597 de 1992 en la estructura de financiamiento son con corte al año 1999, para lo cual, a la fecha, ha caducado la acción disciplinaria.

FACTOR DE GESTIÓN CONTRACTUAL

De acuerdo con los resultados encontrados, se pudo examinar que el Departamento del Valle del Cauca no entregó al equipo auditor los adendos que hacían parte de los pliegos de condiciones, con el objeto de establecer si fueron tenidos en cuenta para los pliegos definitivos. De igual forma, no se comprobó que el acta de evaluación del comité, que verifica la calificación realizada a cada una de las propuestas, diera como resultado la selección de la mejor oferta para los intereses del Departamento por parte de los integrantes del mismo. Lo anterior denota desorganización en el archivo de la etapa precontractual del contrato de concesión GM001 de 1993. En la respuesta no se anexó la información requerida para que fuera desvirtuado este hallazgo; adicionalmente, y según las actas que fueron firmadas con la Administración, tuvieron suficiente tiempo para recopilar la información requerida por la Contraloría Departamental, desde el inicio de la auditoría.

La gobernación del Valle del Cauca con relación al hallazgo del rubro de \$500.000.000 (1993), acordado para las obras de mitigación ambiental, del que no se encontró información que permitiera establecer su utilización, corroboró lo manifestado en el informe de auditoría en el cual se evidenció la ausencia de controles por parte del concedente, y ratificó el estado de desorden y desconocimiento de los archivos. No obstante, el contrato GM001/93 se encuentra vigente hasta el año 2033, por lo tanto, la observación quedó en firme en este análisis.

En lo verificado en las cajas del archivo central del Departamento, no se evidenció ningún soporte que demuestre el proceso de selección del concurso de méritos realizado en la etapa precontractual. Así mismo, el proceso contractual y de ejecución, tampoco evidenció ningún documento, por falta de organización y control en la custodia de sus archivos. La respuesta de la administración no desvirtuó el hallazgo de la auditoría, toda vez que durante este proceso au-

ditor fue solicitada la información y esta no fue puesta a disposición del equipo, ni se recibió respuesta alguna, por lo tanto, este resultado quedó en firme.

La gobernación del Valle del Cauca no aportó los cálculos que dieron soporte a los sobrecostos reconocidos al Concesionario, ni se aportaron los mencionados oficios, tanto el expedido por la Gerencia de Macroproyectos como el de la interventoría de estos contratos.

La entidad acepta la observación para plan de mejoramiento, que estará sujeto a su seguimiento; por lo tanto, el hallazgo queda en firme.

Es pertinente señalar que durante la ejecución de la auditoría, no fue posible adelantarla en debida forma, por cuanto no se tuvieron disponibles todos los documentos que sirvieran de soporte, de tal manera que se presentó una limitación al alcance.

DEBILIDADES EN EL MONITOREO A LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO

La auditoría de la Contraloría Departamental encontró que durante 20 meses el contrato no contó con los servicios de interventoría, para los periodos octubre de 1999 y noviembre de 2000, así como agosto 19 de 2012 a mayo 27 de 2013, como se puede evidenciar en la relación de contratos de interventorías que se presenta en la Tabla 24 para el periodo 1994 – 2013. Tampoco se conocieron documentos de soporte de los concursos de mérito para la asignación de los contratos de interventoría en la etapa precontractual y en el contrato GV-001-00 del 22 de noviembre del 2000. En este último tampoco se estableció quién era la persona o el profesional designado por el departamento para realizar la supervisión del contrato, lo que significa que quedó desprovisto de cualquier control y seguimiento de las obligaciones contractuales.

Tabla 24. Relación de fechas de ejecución de las interventorías 1994 – 2013

Contrato No.	Fecha de suscripción	Fecha de inicio	Fecha de finalización
94-04-0001	25 de enero de 1994	25 de enero de 1994	6 de octubre de 1999
GV-001-00	22 de noviembre de 2000	30 de noviembre de 2000	5 de agosto de 2005
0364	28 de julio de 2005	6 de agosto de 2005	4 de agosto de 2009
0844	5 de agosto de 2009	18 de agosto de 2009	18 de agosto de 2012
0550	28 de mayo de 2013	19 de julio de 2013	19 de octubre de 2014
0969	6 de diciembre de 2006	23 de febrero de 2007	24 de septiembre de 2010
0638	27 de septiembre de 2010	27 de septiembre de 2010	27 de abril de 2011
0547	27 de abril de 2011	27 de abril de 2011	27 de abril de 2012

Fuente: Contraloría Departamental del Valle (2014), a partir de Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y Transporte

LIMITACIONES EN EL CONTROL FISCAL Y LA AUDITORÍA A LA CONCESIÓN VIAL

El ejercicio de auditoría se vio limitado por la desorganización del archivo central y de gestión del departamento, el cual no conserva una organización de la información de acuerdo con las fases o etapas contractuales o un orden cronológico específico. Los archivos carecen de foliatura y no existen documentos de la etapa precontractual (adendos de los pliegos de condiciones de la licitación, acta de evaluación de las ofertas). De igual manera, en los archivos puestos a disposición de la comisión auditora de la Contraloría no existían los presupuestos de las diferentes obras ejecutadas en los siguientes ítems: obras subterráneas complementarias por valor de \$1.556 millones, obras de impacto ambiental por \$830 millones y \$500 millones, así como obras de impacto social por \$2.000 millones.

La falta de información no permitió llevar a cabo un ejercicio expedito del control fiscal y, por consiguiente, se limitaron los alcances de la auditoría. Este contrato de concesión se encuentra vigente hasta el año 2033, por lo que la ausencia de soporte documental dificulta el ejercicio del seguimiento y control por parte de la administración departamental. Es de anotar que tampoco se encontró información sobre la utilización del rubro de \$500 millones para obras de mitigación ambiental, razón por la cual, la Contraloría advirtió que esta situación se debía informar al departamento para que tales recursos pudieran ser destinados según lo reglamentado. Es pertinente mencionar que se debe tener en cuenta que los funcionarios de la Contraloría debieron realizar el trabajo de compilación de la documentación existente, que se encontraba dispersa en los archivos de la gobernación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

El proceso de apertura económica y de modernización del Estado, que se empezó a implementar en el país a partir de la década de 1990, se realizó sin prever que las nuevas políticas económicas y fiscales requerían de un nuevo marco institucional y de una gobernanza con una clara distribución de competencias entre los diferentes actores que en adelante intervendrían en el diseño e implementación de políticas.

Ejemplo de ello, son las reglas de juego que establecieron los contratos de concesión de primera, segunda y tercera generación, que se caracterizan, entre otros aspectos, por la financiación de la infraestructura con recursos que comprometían vigencias futuras, así como una distribución asimétrica de los riesgos de la inversión en favor del concesionario y en deterioro de las finanzas públicas de la nación y los entes territoriales. Junto a esto, las concesiones evidenciaron inexperiencia en los estudios técnicos y financieros que requieren las grandes obras de infraestructura, lo que incide en que las ofertas no se ajusten al valor real de las obras. Estas licitaciones con precios por debajo del valor real de los proyectos, requieren posteriormente adiciones y prórrogas por parte de los contratistas. Los hallazgos que se identificaron en la auditoría del contrato de concesión de la doble calzada muestran desaciertos desde el proceso de licitación del proyecto.

Estas dificultades se intentaron corregir con la expedición de leyes y documentos CONPES a lo largo de las últimas dos décadas, pero ello no necesariamente se correlaciona con procesos de aprendizaje institucional de las organizaciones públicas que tienen la responsabilidad de hacer control, seguimiento y evaluación a los contratos de concesión. Las falencias que identificó la Contraloría Departamental del Valle del Cauca en la ejecución del contrato de concesión de la vía Buga-Tuluá-La Paila-La Victoria, que inició en 1993 y sigue vigente, son una expresión de ello.

La Contraloría Departamental realizó auditoría al contrato de concesión de la doble calzada, sin embargo, algunos hallazgos fueron difíciles de compilar por la escasa documentación financiera y administrativa de los primeros años de operación de la obra y que el concesionario no trasladó en su

oportunidad para su revisión. Esto indica que tanto la Gobernación como la Asamblea Departamental, y la Contraloría del Valle Cauca han hecho esfuerzos ingentes como parte de sus objetivos misionales para realizar el seguimiento y control a la gestión de los recursos públicos, dada la magnitud de la inversión y la importancia estratégica de este proyecto para la competitividad de la región.

No obstante, es la administración del Dr. Adolfo Weybar Sinisterra Bonilla, la que retoma el caso, efectuando la auditoría con enfoque integral a la concesión objeto de estudio, que evidencia las dificultades presentadas durante el proceso. El concepto emitido por esta administración fue favorable con observaciones, dado que el proceso auditado cumple parcialmente con los principios evaluados de economía, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos.

Cabe anotar, como lo expone Varela (2015) en entrevista "... la Asociación Público - Privada es una sociedad de beneficio y de riesgo compartido entre el Estado y los particulares, y no es simplemente que el Estado le entregue un negocio a privados y no tengan ninguna rentabilización pública, el Estado empresarial tiene sentido cuando vía las rentas públicas cuyo propósito es también financiar el gasto público y la inversión pública...".

Es fundamental, precisar que a pesar de los desaciertos encontrados en este proceso, la concesión vial Buga, Tuluá, La Paila- La Victoria se constituye como una ventaja competitiva para el Departamento del Valle del Cauca y sus municipios. En este orden de ideas, el proyecto Buga - Tuluá - La Paila- La Victoria, demostró que se podían construir vías de primer nivel, de escala internacional usando el modelo de concesión lo cual es bastante útil, pues ha permitido ser la primera etapa de todo el plan vial para el suroccidente colombiano, que integra la malla vial de los departamentos del Valle y del Cauca. Esto genera ventajas competitivas para la región y para integrar el sistema de ciudades.

RECOMENDACIONES

A continuación, se exponen unas recomendaciones de tipo académico, formuladas por la Universidad del Valle, con el propósito de que sean una guía que permita contribuir al mejoramiento de las prácticas de control, gestión y política pública del departamento del Valle del Cauca, para una debida formulación, administración, ejecución y seguimiento a los recursos que otorga el Estado.

Dado que una de las principales causas de esta situación fue el resultado de la crisis del modelo de departamento que se deriva de la Constitución de 1991, sería importante retomar los resultados del proyecto Visión Valle del Cauca 2032, que en su eje político – institucional, plantea la necesidad de políticas y estrategias dirigidas a la solución de la problemática en dos frentes: en primer lugar, realizar reformas administrativas que conduzcan al fortalecimiento de la capacidad técnica de la gobernación y, en segundo lugar, liderar y proponer reformas constitucionales que modifiquen el actual modelo de departamentos y generen nuevos instrumentos de gestión que permitan fortalecer su capacidad fiscal y su papel como coordinador de actores y políticas en el ámbito regional.

Es importante sugerir que la gobernación podría promover y aunar esfuerzos en pro de dicho objetivo, desde diferentes ámbitos institucionales tales como la bancada parlamentaria y la Federación Nacional de Departamentos. Estas reformas pueden ser viables y pertinentes en un escenario de posconflicto, en el que se requieren rediseños institucionales de los gobiernos territoriales.

Por otra parte, en la medida en que el sector público cada vez concede más la oferta de bienes y servicios en actores privados, se hace necesario el fortalecimiento de los organismos e instrumentos de control, entre ellos las contralorías territoriales, que permitan el mejoramiento en el monitoreo, el control y la gestión de los recursos públicos. Así mismo, proponer modelos y estrategias de buen gobierno, como por ejemplo informar en tiempo real a la ciudadanía sobre la gestión de los recursos, de manera que se complementen y se fortalezcan los mecanismos ya existentes como la rendición de cuentas.

Este fortalecimiento implica modificar los mecanismos de designación de los titulares de las contralorías, ya que estos son elegidos por las corporaciones que son objeto de control.

Otro aspecto a fortalecer deberían ser las capacidades técnicas y operativas de las contralorías territoriales, dado que su ámbito de acción regional y

municipal implica la inclusión de múltiples entidades sujetos de control, muchas de las cuales las superan en recursos financieros, técnicos y humanos. La Contraloría Departamental del Valle del Cauca está desarrollando un proceso de innovación en el ejercicio del control fiscal, que implica también promover el control en tiempo real a obras y proyectos de infraestructura física, mediante el instrumento de rendición de cuentas en línea. Estas iniciativas tienen un gran potencial en el mejoramiento del cumplimiento de los objetivos misionales de las contralorías, así como de las instituciones que son objeto de control.

Aquí es importante, tener en cuenta que la descentralización no ha alcanzado los objetivos esperados en términos del papel que deben cumplir los gobiernos territoriales en la promoción del desarrollo local y el bienestar social. Un efectivo ejercicio del control fiscal podría incidir en la identificación y corrección de las fallas institucionales que han limitado el fortalecimiento de las capacidades que se requieren para el cumplimiento de sus objetivos misionales.

En síntesis, la falta de supervisión y seguimiento al contrato de Concesión No. 001 de 1993, a lo largo de los veinte (20) años, comprueba una pérdida de control. A pesar de que se otorgue la explotación de un servicio que en principio es del Estado y que se debe realizar con unas reglas claras y estrictas, no se puede perder el control sobre la planeación, la ejecución, la transacción, el monitoreo a este servicio conferido a una entidad privada. Por lo tanto, es hace recomendable ejercer una administración más eficiente y un control estricto, respecto de la ejecución de la concesión y de los interventores de estas obras.

Se deben socializar y transferir los resultados a la ciudadanía en general sobre la responsabilidad de la gestión pública en Colombia, ya que es relevante la participación y la interlocución con la comunidad y de las Instituciones de Educación Superior con el Estado, lo que promueve el intercambio y la retroalimentación de saberes. En este sentido, Rengifo (2015), refiriendo a Didrikson (2000), manifiesta que la contribución de la universidad en el escenario mundial y la sociedad del conocimiento responde desde su carácter institucional y organizacional a la innovación y a su relación con el mundo local, regional y global.

REFERENCIAS

- Alcaldía de Buenaventura - Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento - Universidad del Valle (2014). *Informe de la Consultoría Asistencia técnica para la actualización y armonización del Distrito de Buenaventura, en el marco de la implementación de la Ley 1617 de 2013 o régimen para los distritos especiales en Colombia*, para la Alcaldía de Buenaventura.
- Bolstanski, L. y Chiapello, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Ediciones Akal S.A.
- Cámara de Comercio de Cali. Escritura Pública Número 1682 (29 de Mayo de 1991).
- Chong, A. y López-de-Silanes, F. (2005). *Privatization in Latin America: Myths and Reality*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 29 (Febrero 15 de 1989). "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 24 de 1988, y otras disposiciones".
- Colombia. Congreso de la República. Ley 14 (Julio 6 de 1983). "Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones".
- Colombia. Congreso de la República. Ley 12 (Enero 16 de 1986). "Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983".
- Colombia. Congreso de la República. Ley 10 (Enero 10 de 1990). "**Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones**".
- Colombia. Congreso de la República. Ley 60 (Agosto 12 de 1993). "**Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones**".
- Colombia. Congreso de la República. Ley 715 (Diciembre 21 de 2001). "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones" para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1454 (Junio 28 de 2011). LOOT. "Por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones".

- Colombia. Congreso de la República. Ley 1474 (Julio 12 de 2011). “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.
- Colombia. Constitución Política de 1991.
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica Social. CONPES 2597 de 1992
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica Social. CONPES 3045 (17 de agosto de 1999)
- Colombia. Estatuto de Descentralización. Decretos 77 a 81 de 1987.
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca (2014). Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral. Modalidad especial. Contrato de concesión GM-001 de diciembre 30 de 1993. 1993 – 2013.
- Devia R., S. P. (2006). La descentralización en Colombia: Un reto permanente. En: Revista de la Información Básica (Revista Virtual), Vol. 1, No. 2. Disponible en: http://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo6_r2.htm
- El Tiempo (1991). El Plan de desarrollo: más vías, menos pobres. Octubre 15 de 1991. Consultado en la red mundial: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-173070>
- ESAP - Universidad de Georgetown (2005). *Políticas municipales de desarrollo local y el papel del Concejo Municipal*. Material del programa “Viernes del Concejal”. Recuperado de: <http://hermesoft.esap.edu.co/>
- Gobernación del Valle del Cauca - Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento - Universidad del Valle (2014). *Agenda prospectiva Valle del Cauca 2032*. Proyecto para la Gobernación del Valle del Cauca. Cali.
- Gobernación del Valle del Cauca (1993 – 2013). Ordenanzas de los planes de desarrollo de periodos comprendidos entre 1993 y 2013.
- Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (2012). *Asociaciones Público Privadas*, Febrero de 2012, Boletín N° 197.
- Orlansky, D. (1998). Las políticas de descentralización. Desarrollo Económico 38(151), pp. 827 – 844. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Universidad de Buenos Aires.
- Pachón, A. y Ramírez, M. (2006). *La infraestructura de transporte en Colombia durante el siglo XX: Una descripción desde el punto de vista económico*. Bogotá: Banco de la Republica y Fondo de Cultura Económica.
- Rengifo, M. (2015). La globalización de la sociedad del conocimiento y la transformación universitaria. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventudes, 12(2), pp. 809-822.
- Rufián, D. CEPAL (2002). Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú. Santiago de Chile.
- Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y Transporte, Gobernación del Valle (1993 – 2015). Documentos relacionados con el contrato GM-001 de 1993.
- Varela, E. (2005). La mercantilización de lo público. Ensayos sobre gestión y políticas públicas. Cali: Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle.

- Varela B., E., Martínez S., Á. M. y Delgado M., W. (2013). Gobernanza y redes de políticas en el distrito portuario, industrial y biodiverso de Buenaventura, Colombia. En: Revista Estudios Políticos No. 43, pp. 205 – 227. Medellín: Instituto de Estudios Políticos – Universidad de Antioquia.
- Varela, E. (2015). Entrevista realizada por los autores el 28 de octubre de 2015.
- Velásquez, F (1995). *Descentralización y modernización del Estado en Colombia: balance de una experiencia*. Revista Nómadas No. 3. Bogotá: Universidad Central.
- Vergés, J (2003). *Las privatizaciones de empresas públicas. Un estado de la cuestión con especial referencia al caso de España*. Revista Supervisión y Gestión de la Empresa Pública. Documento 6. Barcelona.
- (Footnotes)
- 1 De acuerdo con el informe de auditoría, no se encontró acta de inicio.

