



LA CARRERA POR LA ADJUDICACIÓN DEL PROGRAMA 4G

El pasado 11 de abril tuvo lugar la primera audiencia pública para la recepción de ofertas económicas del proyecto Girardot - Puerto Salgar en la cual participaron únicamente dos consorcios de los diez precalificados. Este resultado generó sentimientos encontrados entre la opinión pública y la comunidad académica, pese a lo cual la ANI mantuvo una posición optimista e incluso lo calificó como un proceso "exitoso". Cuatro días después se llevó a cabo una segunda audiencia, esta vez para el proyecto Conexión Pacífico 1. Nuevamente se recibieron ofertas de dos proponentes, lo que generó un mayor "sinsabor" entre los entendidos y condujo a que el Gobierno mencionara por primera vez, en voz alta, la posibilidad de tener licitaciones desiertas.

Bajo este panorama y a puertas de la audiencia de recepción de ofertas del proyecto Pacífico 2, el Gobierno preparó una serie de medidas tendientes a asegurar el cierre financiero de los proyectos, y con esto una mayor pluralidad de oferentes¹. La primera fue la modificación por parte de la ANI del porcentaje máximo de vigencias futuras denominadas en dólares para el proyecto Pacífico 2, el cual pasó de 30% a 50%. La segunda fue la expedición del Decreto 816 de 2014 por parte del Ministerio de Hacienda, en el cual se introdujeron modificaciones al decreto que recoge la normatividad relativa al sector financiero, asegurador y del mercado de valores (Decreto 2555 de 2010).

Los cambios del Decreto 816 se dieron en tres sentidos:

1. Aumento cuantía máxima del cupo individual para los establecimientos de crédito

La definición de cupos individuales de crédito tiene por objeto evitar la concentración excesiva de un establecimiento de crédito, directa o indirectamente, en una misma persona, grupo de contrapartes relacionadas, sector específico, entre otros; esto para asegurar la confianza y solidez del sistema financiero. En este sentido, la normatividad colombiana en el artículo 2.1.2.1.2 del Decreto 2555 de 2010, contempla dos límites:

- 10% del patrimonio técnico del establecimiento de crédito si la única garantía de la operación es el patrimonio del deudor;
- O hasta el 25% del patrimonio técnico del establecimiento de crédito si el deudor cuenta con garantías o seguridades admisibles para amparar el riesgo que exceda del cinco por ciento (5%) de dicho patrimonio.

Así, para promover la participación de los bancos en la financiación de proyectos de infraestructura, el Decreto 816 incluyó un parágrafo en el artículo 2.1.2.1.2 con el que se permite a los establecimientos de crédito pasar de un 10% a un 25% de su patrimonio técnico, siempre y cuando el exceso se utilice para financiar el Programa 4G.

Gracias a esta modificación, el Banco Agrario estaría en capacidad de utilizar parte de los recursos destinados a financiar actividades relacionadas con el sector rural, para las obras de 4G. En este sentido, debido a su estructura de balance y a las particularidades propias de la entidad, esta estaría en capacidad de otorgar una financiación a través de crédito sénior a tasas de IPC + 7.5%, inferior a las tasas que la banca privada ha anunciado que podría ofrecer.

2. Aumento cuantía máxima del cupo individual para la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN)

En línea con la modificación anterior, el Decreto 816 incluye otro parágrafo en ese mismo artículo que establece que, para el caso de la FDN, el cupo individual puede llegar hasta el 40% del patrimonio técnico si el exceso se destina a financiar proyectos de infraestructura, siempre y cuando la entidad no tenga en sus balances las siguientes acreencias: depósitos simples, certificados de depósito a término (CDT), depósitos de ahorro, cuentas de ahorro especial, bonos hipotecarios, depósitos especiales, servicios bancarios de recaudo y depósitos electrónicos. Con esto, la FND podría ofrecer financiación a la misma tasa que ofrece el Banco Agrario.

3. Modificación de las reglas de inversión para las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías

El Decreto 2555 de 2010 permite a las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías (AFP) realizar inversiones (adquirir compromisos para participar o entregar dinero) en fondos de capital privado nacionales que inviertan en empresas o proyectos productivos.

En este sentido, el Decreto 816 definió unos límites especiales para las inversiones que realicen las AFP en fondos de capital privado nacionales que destinen al menos dos terceras partes de los aportes de sus inversionistas a la financiación del Programa 4G, siempre que el Gobierno Nacional haga parte de estos. Así, los porcentajes quedaron definidos de la siguiente forma: hasta 5% del Fondo de Pensiones Obligatorias (FPO) moderado, cesantías largo plazo y seguros de vida, y de hasta 7% para el FPO de mayor riesgo.

¹ Estas medidas se suman a ajustes anteriormente promovidos al programa como la reducción de los impuestos a las ganancias de inversores extranjeros procedentes de valores locales de 33 a 14 por ciento y el constante incremento de las vigencias futuras en pesos.

² Inicialmente el cupo individual no podía superar el 10% de su patrimonio técnico si la operación estaba respaldada únicamente por el patrimonio del sector.

LA CARRERA POR LA ADJUDICACIÓN DEL PROGRAMA 4G

Sin embargo, y pese a los cambios efectuados a la adenda del proyecto Pacífico 2 y a los “incentivos” normativos creados para ampliar las fuentes de financiación de los proyectos, para Pacífico 2 tan solo se recibió oferta económica por parte de un proponente. Esto llevó a su adjudicación casi que inmediata, después de la verificación de los requisitos habilitantes, de la oferta técnica, del apoyo a la industria nacional y del cupo de crédito.

¿Cómo ha sido el proceso a partir de eso?

La adjudicación de los proyectos ha continuado entre suspensiones de procesos de licitación y cambios en las fechas de adjudicación. En efecto, la ANI suspendió el proceso licitatorio de los proyectos Conexión Norte, Magdalena 2 y Mulaló-Lobo Guerrero, atendiendo las recomendaciones de los estructuradores de los proyectos³.

Así mismo, al Agencia modificó la fecha establecida en el cronograma para la adjudicación del corredor Honda – Puerto Salgar – Girardot, con fundamento en el conocimiento que tuvo la entidad sobre la presentación, más no la notificación, de una Acción de tutela relacionada con este proceso de licitación.

Mediante un comunicado oficial, la ANI aseguró que el aplazamiento de la audiencia se hacía para poder “conocer y atender los efectos de la decisión judicial”.

Superado este impase, la audiencia de adjudicación del proyecto tuvo lugar la semana siguiente. Ese mismo día se llevó a cabo la audiencia para la adjudicación de Pacífico 1, con lo cual el panorama en términos de proyectos entregados es el siguiente (ver cuadro 1):

En el intermedio, se ha dado la audiencia de tres proyectos más, con resultados que parecerían ser más alentadores en términos de oferentes que el de los primeros proyectos licitados. En efecto, y como se observa en el cuadro 2, de los procesos se obtuvo dos manifestaciones de interés para Conexión Pacífico 3, tres para Cartagena-Barranquilla y cuatro para Perimetral de Cundinamarca (ver cuadro 2).

¿Cuál es la lectura que se puede hacer del proceso hasta el momento?

Evidentemente, las modificaciones que ha venido impulsando el Gobierno Nacional han ayudado a aumentar la pluralidad

Cuadro 1: Proyectos de cuarta generación adjudicados

Fecha	Proyecto	Proponente 1	Proponente 2
Abril 11	Honda - Puerto Salgar - Girardot	Estructura Plural Mario Alberto Hurtas / Constructora MECO S.A.- Sucursal Colombia	Estructura Plural Infraestructura Vial Puerto Salgar
Abril 15	Conexión Pacífico 1	Estructura Plural Autopista Conexión Pacífico 1	Estructura Plural Infraestructura Vial para Colombia
Abril 29	Conexión Pacífico 2	Estructura plural P.S.F Concesión la Pintada	

Fuente: Sistema Electrónico de Contratación Pública-SECOP

³ La suspensión del proceso licitatorio del proyecto Conexión Norte se dio por ajustes financieros realizados a los documentos precontractuales (en especial en la Minuta del Contrato APP) y para darle un plazo prudente a los precalificados para revisar el Protocolo de Seguridad elaborado por el Ministerio de Defensa para el proyecto. En el caso del proyecto Magdalena 2, esta se dio por: (i) los ajustes realizados los documentos precontractuales de los demás proyectos del programa de Cuarta Generación de Concesiones (en especial en el Pliego de Condiciones y en la Minuta del Contrato APP), (ii) por la suspensión del proceso licitatorio del proyecto Conexión Norte y (iii) para brindar un plazo prudente para la revisión del Protocolo de Seguridad elaborado por el Ministerio de Defensa para ese proyecto. En el proyecto Mulaló-Lobo Guerrero se dio con motivo de la expedición del Decreto reglamentario del artículo 71 de la Ley 1682 de 2013, y para implementar en el proyecto las previsiones del Decreto Reglamentario de Unidades Funcionales de Tramos de Túneles.



LA CARRERA POR LA ADJUDICACIÓN DEL PROGRAMA 4G

Cuadro 2: Proyectos de cuarta generación en proceso de adjudicación

Proyecto	Audiencia presentación de ofertas	Oferentes
Conexión Pacífico 3	27 de mayo de 2014	1. Estructura Plural Mario Alberto Huertas Cotes/ Constructora MECO S.A- Sucursal Colombia. 2. Estructura Plural Shikun y Binui Grodco.
Cartagena-Barranquilla	28 de mayo de 2014	1. Estructura Plural Mario Alberto Huertas Cotes/ Constructora MECO S.A- Sucursal Colombia. 2. P.S.F Concesión del Caribe. 3. Infraestructura Vial de Colombia.
Perimetral de Cundinamarca	30 de mayo de 2014	1. Estructura plural OHL Concesiones. 2. Infraestructura Vial de Colombia. 3. Autopista perimetral de Cundinamarca. 4. Estructura Plural Shikun y Binui Grodco.

Fuente: Sistema Electrónico de Contratación Pública-SECOP

de oferentes en los proyectos licitados. Sin embargo, debido a que estas medidas no han estado dirigidas a subsanar los problemas de fondo derivados de la débil estructuración de los proyectos y de la persistencia de riesgos no cuantificados adecuadamente⁴, lo más probable es que en el futuro los procesos no conduzcan a mejores ofertas en beneficio del Estado, a pesar de que exista una mayor concurrencia de oferentes.

Esto se debe a que desde la racionalidad del inversionista, la decisión de inversión depende de la evaluación riesgo-retorno. En este sentido, si el proyecto está mal estructurado y por lo tanto implica mayores riesgos, siempre va a existir algún agente dispuesto a llevarlo a cabo siempre y cuando el retorno exigido sea igualmente mayor.

Así, mientras que no se mejore el perfil de riesgo de los proyectos, los temores en torno a los sobrecostos que puede implicar la materialización de alguno de los riesgos no cuantificados, sumado a la incertidumbre jurídica que crece con cada ajuste realizado para hacer más atractivo cada proyecto, van a seguir dificultado la consecución de financiación más barata y van a generar mayores exigencias en términos de rentabilidad para poder hacer viable el programa. En últimas, esta mayor rentabilidad se va a terminar alcanzando vía incremento de vigen-

cias futuras, en detrimento tanto de los contribuyentes como del espacio fiscal disponible para hacer más obras de infraestructura.

La incapacidad de hacer frente a los inconvenientes antes mencionados puede llevar a que se revivan problemas que con la Ley 1508 de 2012 parecían superados. Tal es el caso de las renegociaciones, las cuales fueron producto de licitaciones sin los estudios necesarios para la definición de los proyectos, de un deficiente diseño de los mecanismos contractuales y de un comportamiento oportunista por parte de los agentes del sistema. Si bien dicho comportamiento se logró eliminar con la estructuración por unidades funcionales y con las mayores exigencias patrimoniales para el concesionario, el tema de la deficiente estructuración de los proyectos sigue presentándose.

En este sentido, aunque el Gobierno Nacional está realizando un esfuerzo enorme en materia de infraestructura con la puesta en marcha del Programa 4G, estos esfuerzos tienen que hacerse en el sentido correcto para no terminar construyendo unas obras que hubiesen sido, en algunos casos, socialmente más rentables a través del modelo tradicional de obra pública.

⁴Estos riesgos contingentes corresponden a problemas en materia de licencias ambientales, inseguridad jurídica, sobrestimación de tráfico, subestimación de costos, problemas en las consultas con las comunidades, entre otros.