

Documento

Conpes



3352

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

**AUTORIZACIÓN A LA NACIÓN PARA CONTRATAR EMPRÉSTITOS EXTERNOS
CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA POR US\$ 782,84 MILLONES, O SU
EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS, PARA FINANCIAR PARCIALMENTE EL
PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA VIAL DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO
REGIONAL**

Ministerio de Transporte - INVIAS
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DNP: DIFP, DIES, SC

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 2 de Mayo de 2005

INTRODUCCIÓN

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES– la autorización para que la Nación contrate operaciones de crédito externo con la Banca Multilateral hasta por US\$ 782,84 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar parcialmente el Programa “Infraestructura Vial de Integración y Desarrollo Regional”.

I. ANTECEDENTES

El CONPES en su documento 3272 del 23 de febrero de 2004 “Política Integral de Infraestructura Vial”, aprobó una política orientada a mejorar la competitividad y productividad del país, a través de dos componentes: (i) un programa de rehabilitación y mantenimiento integral de la red de carreteras a cargo de la Nación, y (ii) un programa de infraestructura vial de integración y desarrollo regional.

El primero, tiene como objetivo recuperar y mantener en buen estado los principales corredores viales a cargo de la Nación y a la vez racionalizar el gasto fiscal en el sector y disminuir los costos de operación del parque automotor. El segundo, busca mejorar la infraestructura vial regional con el fin de promover la integración y el desarrollo de las regiones.

El programa de mejoramiento y mantenimiento integral contempla recursos por \$763,4 mil millones¹ Para el desarrollo de este programa, en diciembre de 2004 se suscribieron 11 contratos de obra para el mantenimiento de 1.966 Km., por un periodo de 5 años (2004 – 2008). Actualmente, los contratos se encuentran en etapa pre-operativa y se espera iniciar obras en junio próximo.

Por otra parte, para el desarrollo del programa de infraestructura vial de integración y desarrollo regional, se estimaron inversiones por \$2,56 billones² en 2.500 Km. de carreteras. Este documento estableció un esquema de financiación del programa basado en la emisión de títulos valor respaldado en

¹ Pesos de 2004

² Pesos de 2004

vigencias futuras. Adicionalmente, se determinaron los criterios para la priorización de los proyectos a ser adelantados a través de este programa.

Adicionalmente, mediante documento CONPES 3311 del 20 de septiembre de 2004, “Modificación al CONPES 3272 del 23 de febrero de 2004: Criterios para la Priorización de Proyectos del Programa de Infraestructura y Desarrollo Regional”, se modificaron los criterios para la priorización de los proyectos y se definieron los tramos de vías, por departamentos, a ser intervenidas por el programa. De esta forma, se determinó un cubrimiento de 3.134 Km³. Una vez aprobado el CONPES, el INVIAS procedió a realizar un inventario del estado actual y de las necesidades de inversión para cada una de los tramos.

Debido a los elevados costos observados, derivados del proceso de estructuración financiera del programa y a algunas dificultades en la efectiva conciliación entre los diferentes elementos técnicos, contractuales, jurídicos y financieros, el Ministerio de Transporte solicitó, la reprogramación de las vigencias futuras del programa. El CONPES, mediante documento 3331 del 22 de diciembre de 2004 “Modificación al CONPES 3272 del 23 de febrero de 2004: Vigencias Futuras Requeridas para el Programa de Infraestructura Vial y Desarrollo Regional” recomendó tramitar la reprogramación del cupo de vigencias futuras. El cupo se redujo a \$1,8 billones distribuidos en 3 años, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Programa de Infraestructura Vial de Integración y Desarrollo Regional
Vigencias Futuras
(\$ mill. de 2004)

AÑO	VALOR
2005	338.000
2006	800.000
2007	662.000
Total	1.800.000

Fuente: DNP – CONPES 3331

³ Incluye los 149,6 km. Intervenidos a través del Programa Vías para la Paz.

Como consecuencia de lo anterior, fue necesario modificar el esquema de financiación, de la emisión de títulos valor respaldados en vigencias futuras, a la financiación a través de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional.

II. JUSTIFICACIÓN

Teniendo en cuenta lo anterior, la importancia del programa y las restricciones de caja, la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro, consideró pertinente recurrir a financiamiento externo a fin de proveer recursos suficientes para la ejecución del mencionado programa.

Atendiendo los lineamientos del CONPES 3334 de enero de 2005, y como parte de la estrategia de endeudamiento del Gobierno, se decidió recurrir a la Banca Multilateral para la consecución de empréstitos externos en condiciones financieras más favorables que las ofrecidas en el mercado de capitales y/o endeudamiento comercial externo.

III. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

a. Objetivo

El objetivo del programa es mejorar la infraestructura vial del país. Con la implementación y puesta en marcha del Programa de Infraestructura Vial de Integración y Desarrollo Regional, se elevará el nivel de servicio de las vías a atender, mejorando las condiciones del sistema de transporte en las regiones

Esto traerá beneficios directos e indirectos a las actividades productivas y de comercialización, al disminuir los costos de operación y tiempos de recorrido e igualmente a la población de las áreas de influencia con la disminución de los costos de transporte, mayor accesibilidad en zonas apartadas del país e integración de las redes primaria, secundaria y terciaria.

b. Descripción

Como se mencionó anteriormente, el programa tiene un cubrimiento de 3.134 Km. de red vial. Con base en los tramos priorizados por el Ministerio de Transporte⁴ y de acuerdo con la estructuración técnica realizada por el INVIAS, se definieron los costos por proyecto y el alcance de las obras.

El programa se ha estructurado para adelantarse en un período de 24 meses y sus esquemas de contratación serán mediante: i) procesos licitatorios tanto para obra como para interventoría y supervisión, y ii) convenios interadministrativos con entidades regionales que podrán aportar recursos al programa.

c. Componentes

Teniendo en cuenta la destinación de recursos, la operación de crédito se ha estructurado en tres componentes: i) obras, ii) interventoría y iii) supervisión.

- i) **Obras:** Incluye estudios y diseños y obras de pavimentación, construcción de terraplenes, obras de drenaje, filtros, muros y señalización.
- ii) **Interventoría:** incluye coordinación, control y supervisión de los contratos de obra pública.
- iii) **Supervisión:** con cargo a este componente se ha previsto la contratación de una Supervisión Integral⁵ que con supervisiones zonales, logre el desarrollo armónico de los proyectos y convenios, asegurando con ello el seguimiento de los mismos, reportando los avances del programa de manera unificada, técnica, presupuestal y financieramente.

d. Costos del Programa

El programa se enmarca dentro de la “Política Integral de Infraestructura Vial”, la cual tiene un costo de US\$ 1.249 millones, de los cuales US\$ 341 millones corresponden al “Programa de Rehabilitación y Mantenimiento Integral” (PRMI) y US\$ 908 millones al “Programa de Infraestructura

⁴ Conpes 3311

⁵ Mediante resolución No. 001129 de marzo 25 de 2004, del INVIAS, se establece quiénes pueden ejercer las funciones de supervisión de proyectos y contratos de obra y consultoría. En el Anexo No 1 se muestra la organización de la supervisión de los proyectos.

Vial de Integración y Desarrollo Regional” (PIVIDR). Los diferentes proyectos y recursos de esta política se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
“Política Integral de Infraestructura Vial”
Componentes

COMPONENTES	VALOR (US\$ mill)
PRMI	341,15
PIVIDR	907.89
Vías para la Paz	61,63
Audiencias Públicas 2004	47,79
Impuestos (Recursos Nación)	16,63
Recursos Banca Multilateral	782.84
Total	1.249,04

Fuente: DNP

Con la presente autorización se financiará parcialmente el PIVIDR, específicamente lo correspondiente a las vigencias futuras por valor de \$1,8 billones, correspondientes a US\$ 799,48 millones (ver anexo 2), de los cuales US\$ 782,84 millones se financiarán con recursos del crédito y el restante, US\$ 16,63 millones con recursos Nación. La Banca Multilateral no cubre impuestos, razón por la que, la contrapartida nacional debe incluir estos gastos, además de los aportes departamentales, y otras inversiones que forman parte de la Política Integral de Infraestructura Vial.

El cuadro No. 3 ilustra los costos del programa según los diferentes componentes de la operación de crédito, descritos en la sección anterior, y las fuentes de recursos.

Cuadro 3
FINANCIACIÓN Y FUENTES
(cifras en millones de USD)

CRÉDITO				IMPUESTOS			
VIGENCIA	2.005	2.006	2.007	2.005	2.006	2.007	TOTAL
OBRA	122.065.771	324.542.029	275.776.500	2.537.613	2.369.444	1.980.568	729.271.925
INTERVENTORIA	14.792.034	25.902.027	12.001.009	1.805.406	4.481.322	2.217.681	61.199.480
SUPERVISION	2.496.841	3.511.659	1.754.294	399.494	561.865	280.687	9.004.840
TOTAL	139.354.646	353.955.715	289.531.803	4.742.513	7.412.632	4.478.936	799.476.245
TOTAL CRÉDITO			782.842.164	TOTAL IMPUESTOS*		16.634.081	

* Impuestos no son financiados por el crédito externo, por tanto hacen parte contrapartida Nación
Fuente INVIAS

En el cuadro No. 4 se presenta la proyección anual de desembolsos para los recursos del programa:

Cuadro 4
DESEMBOLSOS
(cifras en millones de USD)

Vigencia	2005	2006	2007	Total
Crédito	139,4	354,0	289,4	782,8
Impuestos	4,7	7,4	4,5	16,6
TOTAL	144,1	361,5	293,9	799,5

Fuente: INVIAS

IV. CONTEXTO DE LA OPERACIÓN DE CRÉDITO

El empréstito para el cual se pide autorización se enmarca dentro del cupo de endeudamiento permitido por la Ley 781 de 2002 y sigue los lineamientos definidos por los CONPES 3119 “Estrategia de Endeudamiento con la Banca Multilateral y Bilateral” del 4 de junio de 2001 y el CONPES 3334 “Actualización de la Estrategia General de Endeudamiento con la Banca Multilateral de la Nación y Entidades Públicas” del 17 de enero de 2005.

La Banca Multilateral posee amplia experiencia en la financiación y ejecución de proyectos similares en otros países aplicando criterios y metodologías replicables en nuestro país de manera eficiente. En consecuencia, además de las condiciones financieras del crédito, el acompañamiento técnico del prestatario es un factor importante en la ejecución del programa.

Las condiciones del empréstito externo a ser contratados para la financiación del programa, serán definidas entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Banca Multilateral durante el proceso de negociación del mismo.

VI. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Transporte - Instituto Nacional de Vías – INVIAS, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al CONPES:

- 1) Autorizar a la Nación para contratar un crédito externo con la banca multilateral hasta por US\$ 782,84 millones dólares ó su equivalente en otras monedas, destinados a financiar el programa de Infraestructura Vial de Integración y Desarrollo Regional.
- 2) Solicitar al Ministerio de Transporte - INVIAS, DNP y MHCP realizar los trámites necesarios para la concreción de la(s) operación(es) de crédito(s).

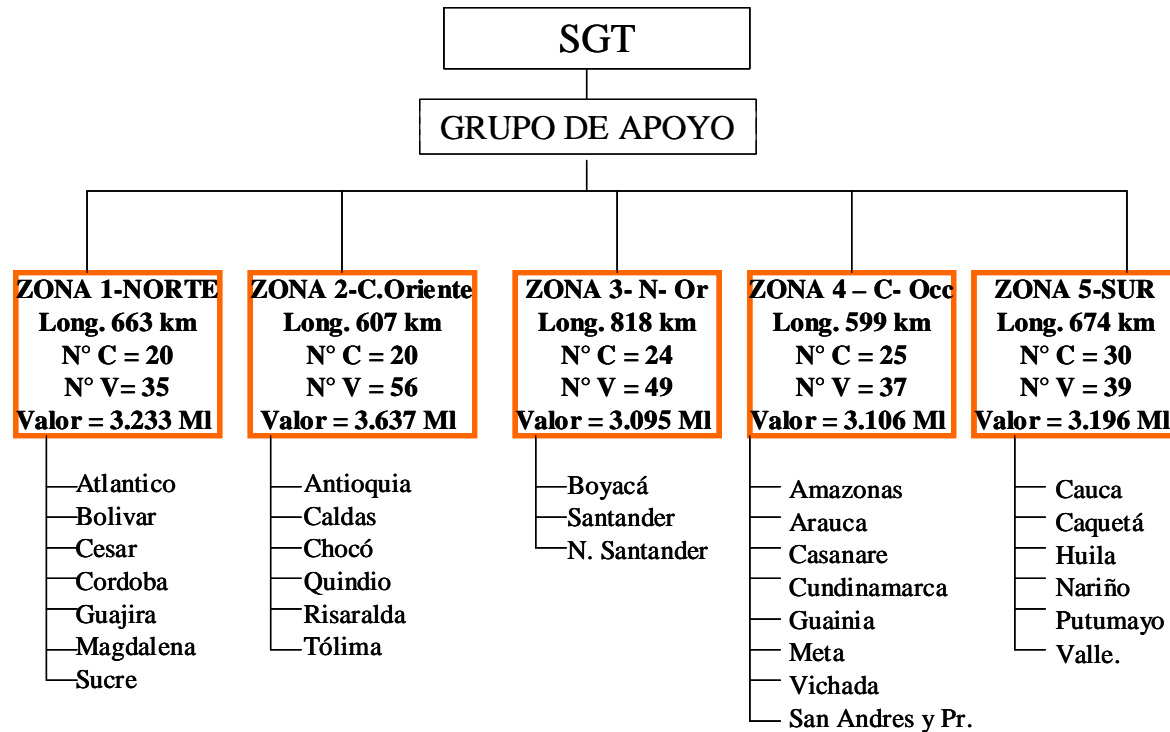
Anexo 1

ESQUEMA ORGANIZACIONAL – SUPERVISIÓN

Dentro de éstas se encuentra la contratación de la SUPERVISIÓN de Apoyo a la Gestión para la ejecución del Programa de Infraestructura Vial de Integración y Desarrollo Regional Plan 2500, por medio de la cual el INVÍAS ejercerá el control y vigilancia de los contratos de obra e interventoría quien tendrá como función verificar el cumplimiento de todas las obligaciones, para asegurar unidad de criterio y certeza en sus actuaciones que redunden en la buena gestión de la Entidad, teniendo en cuenta que las dos terceras partes de las vías incluidas en el Plan son departamentales.

Para hacer más eficiente la administración, seguimiento, control, y supervisión de la ejecución de los contratos de obra e interventoría se ha agrupado el territorio en cinco (5) Zonas (grupos de departamentos), teniendo en cuenta la facilidad en el desplazamiento a las vías, en el menor tiempo posible y con los mínimos costos de operación. (Adjunto cuadro).

El acompañamiento de esta SUPERVISIÓN inicia desde la revisión de los Estudios y Diseños para lo cual se ha exigido en esta etapa que es de tres meses especialistas en pavimentos, en Vías, en Seguridad Vial, en la parte Ambiental y Social de tiempo completo y para cada una de las Zonas en que se ha dividido el territorio. Para la etapa de ejecución de las obras igualmente se tienen los especialistas de tiempo parcial (medio tiempo) más los ingenieros supervisores que estarán todo el tiempo durante la ejecución de las obras



Otras de las funciones de ésta SUPERVISIÓN son en general las correspondientes a la administración del Plan desde el punto de vista financiero, técnico, legal y socioambiental.

Entre otras:

- *Administración de todo el Plan 2500*
- *Hacer el seguimiento al cumplimiento de las directrices técnicas y financieras del Plan 2500*
- *Seguimiento a la interventoría en la revisión de los estudios y diseños que presenten los contratistas de las obras*
- *Seguimiento a cada contrato tanto de obra como de interventoría*
- *Revisar que se cumpla con el personal y equipo ofrecido para las obras e interventorías*
- *Realizar los informes de avance del Plan 2500*
- *Vigilar el cumplimiento del programa de obra e inversiones*
- *Control y ejecución presupuestal de los contratos de obra e interventoría*
- *Reuniones de Seguimiento a la Ejecución de los Contratos de obra e interventoría*
- *Revisión de la ejecución contractual*
- *Someter a aprobación de la Secretaria General Técnica cualquier solicitud de suspensión del contrato de obra o de interventoría*
- *Revisar y someter a aprobación del Secretario General Técnico las reclamaciones que presenten tanto el contratista como el interventor*
- *Elaborar los informes, las actas de las reuniones y manejo de la correspondencia de acuerdo con los formatos relacionados en el manual de procedimientos correspondientes a obra, interventoría y supervisión de contratos.*
- *Revisar y conceptuar y someter a aprobación de la Secretaría General Técnica precios no previstos*
- *Revisar y conceptuar y someter a aprobación de la Secretaria General Técnica nuevas especificaciones particulares*
- *Implementar la Auditoria de Seguridad Vial cuyo principal objetivo es la evaluación y definición de riesgos potenciales de accidentes en la carretera y el nivel de seguridad de la misma, durante la etapa de estudios y diseños, construcción y puesta en servicio.*
- *Seguimiento continuo a la calidad de las obras*
- *Liquidar los contratos dentro dl mes siguiente a la terminación del objeto de los contratos de obra e interventoría.*

Ajustado el valor de la Consultoría se estima en dieciséis mil doscientos sesenta y seis millones setecientos ochenta y un mil cuatrocientos (\$16.266.781.400) pesos para los 24 meses de ejecución . Para el 2005 se requieren \$4.066.595.870) millones de pesos.

De acuerdo con el cronograma establecido la disponibilidad de los recursos de 2005 se requieren con carácter de urgencia para poder cumplir con el programa de contratación antes de la adjudicación de las interventorías de este mismo programa.

ANEXO 2

	Vigencias Futuras * mm\$	INFL *** (%)	Vigencias Futuras ** mm\$	TC ***	US\$ millones
2005	338	N.A.	338,0	2345,72	144,1
2006	800	4,7	882,0	2440,68	361,4
2007	662	4,2	760,9	2587,87	294,0
	1800				799,5

* Precios Constantes de 2004

** Precios corrientes

**Supuestos Macro abril 15. Fuente: Dirección de estudios Económicos. DNP