

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COLOMBIA

**PROGRAMA DE APOYO AL PROCESO DE PARTICIPACIÓN
PRIVADA Y CONCESIÓN EN INFRAESTRUCTURA - SEGUNDA
ETAPA (PPCI-2)**

(CO-0263)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Roberto Manrique (RE3/FI3) Jefe; Daniel Pulido (RE3/FI3); Vera Vicentini (RE3/FI3); Diego Buchara (LEG/OPR); Jairo Salgado (COF/CCO); y María Rosa Sosa (RE3/FI3).

ÍNDICE

MAPA

RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA	1
A.	Marco socioeconómico.....	1
B.	Los sectores de infraestructura	2
C.	Estrategia del país para la promoción de participación privada en los sectores de infraestructura	10
D.	Estrategia y experiencia del Banco y otros donantes	13
E.	Estrategia del programa.....	14
II.	EL PROGRAMA	17
A.	Objetivos.....	17
B.	Descripción.....	17
C.	Costo y financiamiento.....	20
D.	Condiciones de financiamiento del Banco	21
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	22
A.	Prestatario, garante y organismo ejecutor	22
B.	Esquema de Ejecución.....	22
C.	Criterios de priorización.....	24
D.	Modalidad de Ejecución	25
E.	Contratación de servicios de consultoría y adquisición de bienes	28
F.	Desembolsos y fondo rotatorio.....	29
G.	Período de ejecución y calendario de desembolsos.....	29
H.	Financiamiento retroactivo	29
I.	Auditoría externa	30
J.	Seguimiento y evaluación.....	30
K.	Divulgación	30
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS	32
A.	Viabilidad institucional	32
B.	Viabilidad socioeconómica	33
C.	Viabilidad financiera	33
D.	Impacto ambiental y social.....	34
E.	Beneficios	36
F.	Riesgos	37

ANEXOS

ANEXO I	Marco Lógico
ANEXO II	Plan de Adquisiciones

APÉNDICES

Proyecto de Resolución

DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS

Los datos básicos socioeconómicos de Colombia se encuentran disponibles en el Internet en la siguiente dirección:

<http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>

INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LOS ARCHIVOS DE RE3/FI3

PREPARACIÓN:

1. Informe Final de Evaluación del Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura (PPCI 1). [Enlace](#).
2. Colombia: Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario. [Enlace](#).
3. Base de Datos del Proyecto de Participación privada en Infraestructura (PPI). Grupo de Participación Privada en Infraestructura. Banco Mundial 2003. [Enlace](#).
4. Documento CONPES 3006 (Mayo de 1998): La participación privada en agua potable: seguimiento. [Enlace](#).
5. Documento CONPES 2928 (Junio de 1997) :Participación privada en infraestructura: seguimiento. [Enlace](#).
6. Documento CONPES 2852 (Junio de 1996): Participación Privada en Proyectos de Infraestructura: seguimiento. [Enlace](#).
7. Documento CONPES 3045 (Agosto de 1999): Programa de Concesiones Viales: “Tercera Generación de Concesiones”. [Enlace](#).
8. Documento CONPES 3120 (Junio de 2001): Estrategia para el Mejoramiento de la Gestión Ambiental en el Sector Eléctrico. [Enlace](#).
9. Documento CONPES 3108 (Abril de 2001): Programa de Energización para Zonas No Interconectadas. [Enlace](#).
10. Documento CONPES 3107 (Abril de 2001): Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura (PPI). [Enlace](#).
11. Documento CONPES 3133 (Septiembre 2001): Modificaciones a la Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de PPI. [Enlace](#).
12. Documento CONPES 3167 (Mayo de 2002): Política para mejorar el Servicio de Transporte Público Urbano de Pasajeros. [Enlace](#).
13. Política de Riesgo y Fondo de Contingencias para las Concesiones en Colombia, DNP.
14. Reyes José Daniel, “Impacto económico de las garantías de la Nación en proyectos de infraestructura”, en Archivos de Economía. Dirección de Estudios Económicos, DNP. Abril 2002.
15. Documento “Participación Privada 1990-2003”, DNP, 2003.

EJECUCIÓN:

1. Definición Metodológica de los Indicadores de Desempeño del Programa de Apoyo al Proceso de Participación y Concesión en Infraestructura-Segunda Fase (PPCI 2).
2. Manual Operativo.
3. Plan Operativo tentativo para el primer año de ejecución.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ASB	Acuerdo Stand-By
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CO	Capital Ordinario
COMPARTEL	Programa de Telecomunicaciones Sociales
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CRA	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento
CREG	Comisión de Regulación de Energía y Gas
CRTR	Comisión de Regulación del Transporte
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECOPETROL	Empresa Colombiana de Petróleos
EEB	Empresa de Energía de Bogotá
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EID	Ejes de Integración y Desarrollo
EMCALI	Empresas Municipales de Cali
EPM	Empresas Públicas de Medellín
FMI	Fondo Monetario Internacional
GDC	Gobierno de Colombia
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur
INCO	Instituto Nacional de Concesiones
INVIAS	Instituto Nacional de Vías
ISA	Interconexión Eléctrica S.A.
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MME	Ministerio de Minas y Energía
MT	Ministerio de Transporte
PIB	Producto Interno Bruto
PME	Programa de Modernización Empresarial
PPCI	Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura
SBCC	Selección basada en Calidad y Costo
SITM	Sistema Integrado de Transporte Masivo
SSPD	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
STP	Superintendencia de Transporte y Puertos
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
TM	Transmilenio
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética
ZNI	Zonas No Interconectadas



COLOMBIA

PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 30 DE SEPTIEMBRE DEL 2004

	US\$ Miles	Porcentaje
TOTAL APROBADO	11,586,775	
DESEMBOLSADO	10,331,820	89.16 %
POR DESEMBOLSAR	1,254,955	10.83 %
CANCELADO	1,052,501	9.08 %
AMORTIZADO	5,562,438	48.00 %
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	10,762,662	92.88 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	760,990	6.56 %
OTROS FONDOS	63,123	0.54 %
SALDO DE LA DEUDA	4,769,382	
CAPITAL ORDINARIO	4,599,975	96.44 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	169,115	3.54 %
OTROS FONDOS	292	0.00 %
APROBADOS POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	562,169	4.85 %
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	533,554	4.60 %
ENERGÍA	3,047,002	26.29 %
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	741,612	6.40 %
EDUCACIÓN	87,416	0.75 %
SALUD Y SANEAMIENTO	1,011,350	8.72 %
MEDIO AMBIENTE	189,272	1.63 %
DESARROLLO URBANO	570,365	4.92 %
INVERSIÓN SOCIAL Y MICROEMPRESA	2,296,035	19.81 %
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PÚBLICO	2,513,406	21.69 %
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	0	0.00 %
PREINVERSIÓN Y OTROS	0	0.00 %



Banco Interamericano de Desarrollo
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones
Unidad de Información Operacional

Colombia

Programa Tentativo de Préstamos

2004

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
CO0139	Reorganización, Rediseño y Modernización Servicios Salud	72.0	APROBADO
CO0262	Programa de Apoyo al Sistema Nacional Ambiental	20.0	APROBADO
CO0266	Programa de Renovación de la Administración Pública	10.3	APROBADO
CO0270	Programa Sectorial de Servicios Públicos	600.0	APROBADO
CO0263	Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura-Etapa 2	5.0	
CO1003	Programa Nacional de Vivienda Rural	30.0	
Total - A : 6 Proyectos		737.3	
TOTAL 2004 : 6 Proyectos		737.3	

2005

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
CO1001	Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) en Cali	200.0	
CO1008	Apoyo al Censo Nacional de Población y Vivienda 2005	50.0	
CO1002	Fortalecimiento del Programa Ampliado de Inmunizaciones - PAI	70.0	
CO1005	Central Hidroeléctrica Porce III	200.0	
CO1007	Programa de Mejoramiento de la Competitividad en Colombia	400.0	
CO1004	Rehabilitación y Mantenimiento de Carreteras (INVIAS)	50.0	
CO1006	Saneamiento de las Aguas Residuales de Manizales y Villamaría	13.5	
CO0267	Saneamiento Ambiental de Bogotá - Etapa I	50.0	
Total - A : 8 Proyectos		1,033.5	
TOTAL - 2005 : 8 Proyectos		1,033.5	

Total Sector Privado 2004 - 2005 **0.0**
Total Programa Regular 2004 - 2005 **1,770.8**

*** Proyectos del Sector Privado**



COLOMBIA

CARTERA EN EJECUCIÓN AL 30 DE SEPTIEMBRE DEL 2004

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACION	NÚMERO DE PRESTAMOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
<u>PROGRAMA REGULAR</u>				
Antes de 1998	6	152,356	117,452	77.09 %
1998 - 1999	5	98,166	52,493	53.47 %
2000 - 2001	3	302,610	171,710	56.74 %
2002 - 2003	6	611,569	272,858	44.62 %
2004	4	702,346	0	0.00 %
TOTAL	24	\$1,867,047	\$614,513	32.91 %

**PROGRAMA DE APOYO AL PROCESO DE PARTICIPACIÓN PRIVADA Y CONCESIÓN EN
INFRAESTRUCTURA - SEGUNDA ETAPA (PPCI-2)**

(CO-0263)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario:	República de Colombia		
Organismo ejecutor:	Departamento Nacional de Planeación (DNP)		
Monto y fuente:	BID: (CO)	US\$	5,00 millones
	Local:	US\$	2,15 millones
	Total:	US\$	7,15 millones
Términos y condiciones:	La Tasa de Interés, la Comisión de Crédito y la Comisión de Inspección y Vigilancia que se mencionan en este documento se establecen de acuerdo con el documento FN-568-3-Rev., y podrán ser modificadas por el Directorio Ejecutivo tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como también la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la Comisión de Crédito podrá exceder del 0.75%, ni la Comisión de Inspección y Vigilancia del 1%. ¹		
	Plazo Amortización:	20	años
	Período de Gracia:	4	años
	Desembolso ² :	4	años
	Tasa de Interés:	Opción ajustable	
	Inspección y vigilancia:	0,00	%
	Comisión de crédito:	0,25	%
	Moneda:	Dólares de los Estados Unidos de América de la Facilidad Unimonetaria	
Objetivos:	El objetivo general del programa consiste en facilitar y fomentar la participación privada en los sectores de infraestructura con miras a promover una provisión eficiente y de calidad de los servicios de infraestructura. Los objetivos específicos del programa son: (i) consolidar y fortalecer de manera sostenible la capacidad técnica e institucional de las entidades de política, regulación y supervisión en los sectores de infraestructura; y (ii) apoyar la estructuración de nuevos procesos de participación privada en los sectores de infraestructura.		

¹ En lo que respecta al cargo por Inspección y Vigilancia, en ningún caso podrá cobrarse en un semestre determinado más de lo que resulte de aplicar el 1% al monto del Financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

² De conformidad con las políticas del Banco, el monto total de financiamiento no podrá desembolsarse en un plazo inferior a tres (3) años, contados a partir de la fecha de vigencia del Contrato de Préstamo.

Descripción: El programa propuesto constituye la segunda etapa del Programa en Apoyo al Proceso de Privatización y Concesión en Infraestructura (PPCI), el cual contribuyó a la estructuración de proyectos específicos de participación privada, y el desarrollo de regulaciones y políticas para los sectores de infraestructura y fue financiado por el Banco y el Banco Mundial ([¶1.46](#)). El PPCI 2 representa un instrumento flexible y oportuno para la financiación de actividades de alto impacto que se enmarcan en estrategias sectoriales de participación privada. El programa facilitará el apoyo técnico y financiero necesario para dar continuidad al proceso de modernización de los sectores de infraestructura en Colombia, e incorporará una estrategia multidisciplinaria y un diseño sólido y sostenible basado en las lecciones aprendidas de la primera etapa. En vista del monto reducido de recursos, el programa apoyará solo una parte menor de las actividades previstas.

El Programa consiste de los dos siguientes componentes:

1. Desarrollo y fortalecimiento institucional de las entidades de política, regulatorias, de concesiones y supervisión (US\$1,7 millones). Este componente financiará estudios que permitan identificar acciones para consolidar el esquema institucional de regulación y control, asegurando la independencia de estos entes del poder político, autonomía en su gestión con la debida rendición de cuentas y el debate público de las propuestas y decisiones regulatorias, con el fin de mejorar el clima de inversión.

2. Preparación y promoción de proyectos específicos de participación privada (US\$4,9 millones). Este componente financiará las asesorías requeridas para la estructuración de proyectos específicos de participación privada para la rehabilitación, construcción, operación y mantenimiento de los servicios de infraestructura, en particular en los sectores de transporte, energía, comunicaciones y agua potable y saneamiento.

Rol del Proyecto en la Estrategia del Banco en el país y sector:

La Estrategia del Banco con el País (EBP) establece tres áreas fundamentales en las cuales se debe enfocar la acción del Banco en el país en el período 2003-2006: (i) sentar las bases para reactivar y dinamizar la economía; (ii) promover el desarrollo social y asegurar la protección de los más vulnerables, y (iii) mejorar la gobernabilidad del país y apoyar el proceso de reforma de Estado. El programa propuesto contribuirá directamente a los objetivos (i) y (iii) de la EBP ([¶1.45](#)).

En lo que respecta a la participación privada en los sectores de infraestructura, la acción del Banco se enmarca en los lineamientos establecidos en la estrategia de competitividad, de desarrollo de infraestructura, del sector energía y de manejo integral de los recursos hídricos. El enfoque del programa es congruente con los lineamientos establecidos en estos documentos de política, siendo la estrategia de competitividad la que abarca de forma integral la totalidad de las acciones previstas (¶1.45). El programa propuesto secunda la motivación subyacente de estas estrategias, la cual consiste en la necesidad de consolidar las reformas institucionales y regulatorias iniciadas en la década pasada, con el fin de fomentar una mayor participación privada y asegurar la prestación eficiente y universal de servicios de infraestructura de calidad.

**Coordinación
con otras
Instituciones
Oficiales de
Desarrollo:**

La primera etapa del programa fue cofinanciada por el Banco y el Banco Mundial (BM). Por solicitud del Gobierno de Colombia (GdC), el PPCI 2 será financiado exclusivamente por el Banco. El GdC y el BM están explorando el desarrollo de un programa de transporte público urbano y la CAF tiene previsto un programa de apoyo al sector transporte, entre otros. El programa propuesto complementará las actividades del BM y de CAF, y si bien éste no implica la coordinación directa con otras instituciones oficiales de desarrollo, sus resultados esperados contribuirán indirectamente al desarrollo de sus estrategias y programas actuales en el País (¶ 1.48).

**Revisión social
y ambiental:**

Dada la naturaleza de las actividades a ser financiadas con recursos del programa, no se prevén impactos ambientales y sociales directos. Cabe resaltar que el Gobierno de Colombia (GdC) ha dado pasos importantes en el establecimiento de un marco normativo para la prevención y manejo de los impactos ambientales y sociales en proyectos de infraestructura. No obstante, en línea con las recomendaciones emanadas de la evaluación de la primera etapa, la estrategia ambiental y social del programa desarrollará las siguientes acciones: (i) inclusión de actividades para relacionar más estrechamente el tratamiento de los aspectos ambientales y sociales con la política y regulación de los sectores de infraestructura; y (ii) perfeccionamiento de los procedimientos para incluir los componentes ambientales y sociales en la estructuración de los procesos de participación privada.

Beneficios:

El programa propuesto generará beneficios significativos y diversos, representados en el incremento en la cobertura y calidad de los servicios de infraestructura; en una mayor eficiencia en el manejo de los escasos recursos públicos; en el mejoramiento en la posición competitiva del país; en la promoción del desarrollo del mercado de capitales local y en su contribución al apalancamiento de recursos para el Estado, en una difícil coyuntura fiscal.

La participación privada constituye un medio valioso para el apalancamiento de las inversiones que el sector requiere, liberando escasos recursos públicos para la inversión en otros sectores, en un contexto de

limitaciones fiscales. Como resultado de los procesos de participación privada, cuya preparación y promoción fue apoyada con recursos del PPCI 1, se logró generar una inversión privada de US\$2.792 millones, y pública de US\$2.623 millones.

Adicionalmente, este programa producirá beneficios para los usuarios, quienes se verán favorecidos por las mejoras en la prestación de servicios de infraestructura que se asocian con la entrada de operadores privados calificados. Estos beneficios se verán reflejados en la introducción de nuevas tecnologías, estándares superiores de servicio al cliente y en un mejor mantenimiento de la infraestructura.

Otro beneficio del programa se deriva del gran impacto que el desarrollo de corredores de transporte, a ser financiados bajo el esquema de concesión, tendría sobre la competitividad y el desarrollo del sector exportador.

Finalmente, la implantación de esquemas de democratización accionaria para la venta de empresas públicas, puede contribuir de manera importante a aumentar la oferta de títulos y de esta forma promover el desarrollo de mercado de capitales local.

Riesgos:

El programa presenta cuatro riesgos: (i) la falta de un compromiso continuo con la implementación de las acciones previstas para promover la participación privada por parte de las entidades beneficiarias; (ii) un limitado espacio fiscal que podría dificultar la oportunidad y suficiencia de los recursos de contrapartida; (iii) el deterioro en la percepción de los inversionistas sobre el ambiente de negocios y el reducido interés del sector privado con respecto a la inversión en infraestructura en la región; y (iv) la falta de una adecuada coordinación institucional ([¶ 4.25 - 4.29](#)).

Para mitigar el primer riesgo, uno de los criterios de priorización de la operación dará preeminencia a las actividades para las cuales las entidades beneficiarias contribuyan con parte del aporte local previsto. También se celebrarán acuerdos entre el Organismo Ejecutor y las entidades beneficiarias para asegurar su compromiso con la supervisión de las actividades y la apropiación de los conocimientos generados por éstas. La incorporación de mecanismos para la contribución de recursos propios por parte de las entidades beneficiarias, tendrá el beneficio adicional de reducir en alguna medida la necesidad de aportes locales por parte del Gobierno Central, y contribuirá así a la mitigación del segundo riesgo.

Para contribuir al mantenimiento de un ambiente favorable a la inversión, el programa financiará la consolidación de los marcos regulatorios y de supervisión respectivos y promoverá la divulgación oportuna de información técnica y financiera de los proyectos de participación privada. Para estos efectos, se tiene previsto el lanzamiento de un Sitio de Internet para la promoción de las actividades del programa y la rendición de cuentas.

Finalmente, el diseño del programa minimiza los posibles problemas relacionados con la falta de coordinación en su ejecución mediante: (i) la concentración de la ejecución en un único organismo; (ii) el establecimiento de un Comité Directivo (CD) de alto nivel encargado de la dirección estratégica del programa; y (iii) la implantación de un esquema de ejecución basado en Planes Operativos Anuales (POA).

Condiciones contractuales especiales:

Con anterioridad al primer desembolso del programa, el prestatario deberá presentar evidencia de que:

- a. Se ha contratado a la Agencia Administradora del Programa de acuerdo con los términos y condiciones acordadas con el Banco([¶3.9-3.11](#)).
- b. El Manual Operativo del Programa ha entrado en vigencia de conformidad con los términos previamente acordados con el Banco ([¶3.21](#)).

Clasificación de la equidad social y de la pobreza:

Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe del Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). Tampoco califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI).

Excepciones a las políticas del Banco:

Ninguna.

Adquisiciones:

El programa financiará en su mayoría servicios de consultoría, cuya contratación se realizará siguiendo las políticas y procedimientos del Banco.

El programa no contempla la adquisición de bienes. No obstante, de presentarse la necesidad, se utilizará el sistema de licitación pública internacional cuando el costo de los bienes sea mayor o supere el equivalente de US\$350,000.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Marco socioeconómico

- 1.1 Desde la década pasada, Colombia ha venido implementando importantes reformas para liberalizar su sector externo y avanzar en la reducción del papel del sector público en la economía. Esto último se ha realizado a través de profundas reformas sectoriales e institucionales sobre la estructura y función de la administración pública y sobre los esquemas para la provisión de servicios de infraestructura. Estos progresos se vieron parcialmente interrumpidos como resultado de la crisis económica pronunciada que afectó al país durante el primer semestre de 1999, y cuyos efectos negativos aún persisten.
- 1.2 Al asumir su mandato en agosto del 2002, el gobierno de Alvaro Uribe enfrentó los efectos económicos y sociales del estancamiento en el crecimiento económico y el importante desbalance fiscal originados por la crisis, ambos en un contexto de escalamiento del conflicto armado. En respuesta a estos desafíos, el nuevo gobierno definió un plan de reformas estructurales tendientes a controlar el déficit fiscal y dinamizar la economía, en medio de una estrategia paralela para reducir el conflicto interno. Estas reformas se encuentran enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: “Hacia un Estado Comunitario”.
- 1.3 Las iniciativas gubernamentales han empezado a tener un impacto favorable sobre la economía colombiana, mostrándose señales de reactivación productiva. Si bien durante el 2002 la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) no superó el 1.6% -ligeramente mayor a la del 2001-, durante el 2003 la economía creció 3,64% en términos reales y las expectativas para el presente y los siguientes años son positivas. Indicadores como el aumento del índice de confianza del consumidor, la mejora en los índices de seguridad y orden público, el aumento substancial en las ventas y la reducción de inventarios de las empresas, corroboran las predicciones de un mejor desempeño económico. Se prevé que el crecimiento de la economía colombiana durante el 2004 alcance el 4,1%; a su vez, las estimaciones de aumento en el nivel de actividad económica para 2005, se encuentran en el orden del 4,5%.
- 1.4 En materia fiscal, el país viene realizando importantes esfuerzos que se han traducido en una reducción del déficit del sector público consolidado, de 3,4% del PIB en 2000 a 2.5% en el 2004. Este desempeño favorable fue posible debido a que el gobierno realizó recortes del gasto e instrumentó una reforma tributaria que permitió compensar, en el corto plazo, el impacto de la no aprobación de las medidas fiscales previstas en el referendo de 2003. A su vez, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) ha identificado recursos provenientes de privatizaciones de alrededor de US\$200 millones, como fuente de financiamiento del Gobierno Nacional para 2004. Por otra parte, no se prevén dificultades para cumplir con los criterios establecidos en el acuerdo Stand-By con el FMI, que vence en diciembre del 2004. A esterespecto, el gobierno ha señalado su intención de negociar un nuevo acuerdo.

B. Los sectores de infraestructura

1. Participación privada

- 1.5 En el marco de las políticas de modernización de la economía, el GdC ha venido desarrollando en los últimos años un programa de promoción de la participación del sector privado mediante la enajenación de activos, y en el financiamiento, construcción y/u operación, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura en los sectores de transporte, transporte urbano, energía, comunicaciones, agua potable y saneamiento básico.
- 1.6 El ambicioso plan de participación privada desarrollado durante la década de los 1990s consistió en la privatización y concesión de una gran parte de los servicios de infraestructura¹, y permitió reducir de forma importante su dependencia de los cada vez más escasos recursos públicos. Este proceso sentó las bases necesarias para la expansión continuada de la inversión en el sector. Desde 1995 y hasta el primer semestre de 2002, se ha apreciado un flujo importante de inversión privada en los sectores de infraestructura de US\$23.632 millones.
- 1.7 El GdC ha sido relativamente exitoso en atraer inversión privada en la provisión de servicios de infraestructura. Actualmente, el sector privado tiene una participación importante en la mayoría de los sectores. Asimismo, Colombia ocupa el quinto lugar en inversión privada en infraestructura en la región de Latinoamérica y el Caribe en el periodo 1990-2002. Las modalidades de participación privada en el país han correspondido principalmente a privatizaciones de empresas estatales y concesiones, como en la mayoría de los países de la región².
- 1.8 A principios de la década del 90, cuando se inició el proceso de apertura económica, el país no contaba con servicios de infraestructura de calidad para acompañar este proceso. Los terminales portuarios eran los más costosos y presentaban los niveles de eficiencia más bajos de la región; la red de carreteras era muy deficiente en cobertura y especificaciones; y la eficiencia del sistema eléctrico y la calidad del servicio eran muy pobres. De igual forma, la cobertura y calidad del servicio telefónico era insuficiente para atender los requerimientos de modernización de la economía.
- 1.9 La participación del sector privado ha permitido mejorar la eficiencia, cobertura y calidad de los servicios de infraestructura³. No obstante los avances logrados, el nivel actual de cobertura de los servicios de infraestructura suministrados por el sector privado es insuficiente para soportar mayores niveles de crecimiento, facilitar el acceso de poblaciones de escasos recursos, y cubrir el vacío de inversión

¹ Para un resumen de los proyectos desarrollados como parte de dicho plan se puede consultar el documento “Participación Privada 1990-2003”, DNP, 2003, disponible en los archivos de RE3/FI3.

² “Private Participation in Infrastructure: Trends in Developing Countries in 1990-2001, Banco Mundial, 2003.

³ Para una descripción más detallada de la evolución de los indicadores de inversión privada, y cobertura y calidad en los sectores de transporte, agua, energía y agua y saneamiento básico en el periodo 1994-2001, ver los indicadores de desempeño de la primera etapa del programa (PPCI-1): [1\) Resumen de Indicadores](#) y [2\) Definición](#).

generado por el limitado espacio fiscal. En consecuencia, el reto actual del GdC es remover las barreras institucionales y regulatorias que aún impactan adversamente el entorno y clima de inversiones, inhibiendo una mayor participación privada en el desarrollo y modernización de los sectores de infraestructura.

- 1.10 En el contexto de su objetivo estratégico de impulsar el crecimiento económico sostenible, el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 reconoce la importancia de continuar promoviendo la participación privada en infraestructura y compromete al GdC a concluir algunos proyectos específicos y lograr metas precisas en este periodo, en un marco de sostenibilidad ambiental.

2. Sector Transporte

a) Marco institucional, regulatorio y de descentralización.

- 1.11 El sector transporte ha experimentado varias reformas institucionales recientes, comenzando con la generada por la Ley de Transporte (Ley 105 de 1993) y consolidada con el Decreto 101 del 2000. Los principales aspectos de las reformas institucionales consisten en: (i) la separación de las actividades de planificación, ejecución, regulación y supervisión; (ii) la consolidación de un Ministerio de Transporte (MT) formulador de políticas y normativo para las entidades ejecutoras a su cargo; (iii) la definición de un sistema de red vial nacional, a cargo del Instituto Nacional de Vías (INVIAS); (iv) la transferencia de las redes secundaria y terciaria a los departamentos y municipios, respectivamente; (v) la creación de la Comisión de Regulación del Transporte (CRTR), como una dependencia especial del MT con las funciones de regular la prestación del servicio público de transporte, fijar criterios e indicadores de calidad y establecer el marco técnico, operativo y financiero dentro del cual se desarrollarán las concesiones de los diferentes modos de transporte; y (vi) la creación de la Superintendencia de Transporte y Puertos (STP) para supervisar el sistema de tránsito y transporte. Recientemente, a través del Decreto 1800 de junio de 2003, se creó el Instituto Nacional de Concesiones (INCO), el cual –está provisto a asumir la gestión de la estructuración, planeación, ejecución y administración de los contratos de concesión de infraestructura de transporte.
- 1.12 A pesar de que muchas de las reformas se encuentran en proceso de consolidación, aún se identifican retos relacionados con el desempeño institucional y la formulación y ejecución de proyectos. Algunos de los temas pendientes de la reforma incluyen: contar con un MT exclusivamente planificador y orientador; definir claramente las funciones de la CRTR a la vez que se da un tratamiento homogéneo de los aspectos normativos y regulatorios para los diversos modos de transporte; y fortalecer la capacidad institucional del recientemente creado INCO. En materia de descentralización, se requiere aclarar la organización respecto al alcance de la jurisdicción del MT, la CRTR o la STP frente a las normas que deben aplicar los departamentos y municipios en la operación de transporte a su cargo, incluyendo las concesiones y el transporte público urbano.

b) Integración regional en el contexto de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA) y competitividad⁴

- 1.13 En Colombia los costos de transporte afectan la competitividad de los productos de exportación e importación, ya que representan un elevado porcentaje del precio final de los bienes. Lo anterior es consecuencia de la localización de los grandes centros de consumo y de producción en el interior del país, a una gran distancia de los puertos y destinos de exportación en países vecinos. Por esta razón es importante concentrar los esfuerzos en proyectos que contribuyan a reducir los costos de transporte en los principales corredores de comercio exterior. En línea con este objetivo, el GdC se encuentra trabajando activamente en el desarrollo de actividades y proyectos de integración regional que incorporan diversas modalidades de participación privada. En este sentido, cabe resaltar que la mayoría de los proyectos prioritarios en infraestructura de transporte con participación privada, son estructurantes dentro de los Ejes de Integración y Desarrollo (EID)⁵ de IIRSA. Asimismo, se han verificado importantes avances en el desarrollo de las interconexiones eléctricas con Ecuador y Venezuela, lo cual constituye un primer paso hacia la integración de los mercados energéticos.

c) Participación privada

- 1.14 Durante la década de los 90, el GdC fue proactivo en la definición y adjudicación de concesiones en todos los modos de transporte y en todos los niveles administrativos (Nacional, Departamental, y Municipal). Estas no sólo incluyeron la construcción de nueva infraestructura, sino también la operación y provisión de servicios. Estas iniciativas han tenido logros disímiles, pero en general han resultado en aumentos en la calidad y cobertura de los servicios. Las concesiones de mayor importancia son las del sub-sector vial, el cual concentra la mayoría de la participación privada en el sector. En los restantes modos se han realizado también procesos de privatización y concesión importantes.

(i) Sub-sector vial

- 1.15 A través de los procesos de concesión vial se logró la construcción de 465,6 Km de nuevas carreteras, la rehabilitación de 1.492,6 Km y el mantenimiento de 2.533,9 Km del sistema carretero nacional⁶, y se generó una inversión en el sector de alrededor de US\$2.606 millones⁷. El programa de concesiones viales fue desarrollado en tres etapas llamadas “generaciones”, las cuales han buscado

⁴ Iniciativa apoyada por el Banco, la Corporación Andina de Fomento y FONPLATA.

⁵ Los Ejes de Integración y Desarrollo (EID) son franjas geográficas multinacionales que concentran flujos de comercio actuales y potenciales, y en las cuales se busca optimizar la provisión de los servicios de infraestructura física (transporte, energía y comunicaciones), con el fin de apoyar la conformación de corredores de comercio exterior. Los EID están conformados por grupos de proyectos que se enlazan a partir de un proyecto ancla, que a su vez se articula horizontal o verticalmente a proyectos estructurantes.

⁶ CONPES 3045 (Agosto de 1999): “Programa de Concesiones Viales 1998-2000: Tercera Generación de Concesiones”.

⁷ Base de datos de participación privada en infraestructura. Banco Mundial (2003). Los datos de inversión corresponden a inversión total (pública y privada) inicial en proyectos de infraestructura con participación privada.

eliminar gradualmente las dificultades encontradas en las etapas previas, mediante el perfeccionamiento progresivo de los esquemas de colaboración público-privada y la asignación de riesgos. A la fecha, y bajo la dirección del INCO, se está trabajando en la definición de la “Tercera Generación de Concesiones”.

- 1.16 Las concesiones viales realizadas como parte de la “Primera Generación”, incluyeron garantías de ingreso mínimo que han tenido que ser honradas en vista de que los tránsitos fueron calculados con tasas de crecimiento altas, que no se materializaron debido a la crisis económica y a los problemas de inseguridad en los últimos años. La “Segunda Generación” corrigió en parte los problemas en el diseño de las anteriores⁸, pero enfrentó las dificultades originadas en el incumplimiento de las condiciones contractuales por parte de uno de los concesionarios. En el ámbito regional, también se presentaron iniciativas departamentales de concesión de vías, algunas de las cuales han presentado problemas por no haber contado con una adecuada estructuración, diseños finales y estudios de demanda.
- 1.17 En general, las concesiones realizadas bajo las dos primeras “generaciones” tuvieron problemas relacionados con: la carencia de una capacidad institucional para la realización de actividades de seguimiento y control; el excesivo énfasis dado a la rapidez en la adjudicación; la falta de articulación con otros modos de transporte; el sobre dimensionamiento de los proyectos; y las imperfecciones en la en los esquemas contractuales adoptados. Sin embargo, el GdC ha dado pasos importantes para mejorar los diseños de las concesiones futuras y limitar las presiones que el pago de garantías pueda tener sobre el fisco de la Nación. En este sentido, la “Tercera Generación de Concesiones” busca corregir estos problemas mediante: (i) la incorporación del concepto de “corredores de transporte”⁹; (ii) la evaluación de las condiciones de demanda actuales y potenciales en la planificación técnica y financiera de los proyectos; (iii) el refuerzo de las actividades de seguimiento y control; y (iv) la preparación de estudios más elaborados en los aspectos técnicos, financieros, económicos, ambientales, y de manejo y aprovisionamiento periódico de contingencias.
- 1.18 La evolución de los contratos de “Primera Generación” ha dejado importantes lecciones en lo que se refiere al diseño técnico y contractual y la asignación de riesgos para la estructuración de proyectos futuros. A pesar de las dificultades mencionadas y del costo de este proceso de aprendizaje, los proyectos de concesión han contribuido a mejorar la calidad y cobertura de la red vial y las condiciones de circulación, en especial en los accesos a las ciudades. Adicionalmente, la inversión privada ha tenido un efecto positivo en los niveles de eficiencia en la construcción y manejo de recursos en el sector.

⁸ Mediante la adopción de un plazo variable para los contratos de concesión, con el fin de asegurar una rentabilidad mínima acorde con la variabilidad de la demanda.

⁹ Estos consisten de soluciones integrales de movilidad que además de la construcción de vías, incluyen el desarrollo de obras complementarias y que prevén la articulación de la infraestructura concesionada con otros modos de transporte para la conformación de plataformas de exportación.

(ii) Subsector portuario

- 1.19 Las concesiones de los principales puertos de carga general (Buenaventura en el Océano Pacífico; y Cartagena, Barranquilla y Santa Marta en el Océano Atlántico), fueron llevadas a cabo en 1993 y generaron inversión adicional en el sector de al menos US\$393 millones¹⁰. Actualmente los puertos son operados por Sociedades Portuarias de naturaleza mixta, con resultados operativos que han mostrado grandes mejoras frente al esquema anterior. De acuerdo a datos suministrados por la SPT, el tiempo de espera de las naves en puerto se ha reducido de 10 días antes de 1993, a 1,5 días. La capacidad de manejo de contenedores por hora se ha incrementado de 16 a un rango de entre 25 y 30. Asimismo, las tarifas se han reducido en un 52% con respecto a las que prevalecían con anterioridad a la privatización¹¹.

(iii) Subsector aeroportuario

- 1.20 En sector aeroportuario se han concesionado los aeropuertos de Cartagena, Barranquilla y Cali y la Segunda Pista del Aeropuerto el Dorado de Bogotá. En la actualidad, se está analizando¹² el esquema para concesionar los aeropuertos de Bogotá y Medellín y algunos aeropuertos intermedios. Estas iniciativas han generado una inversión adicional estimada en el sector de alrededor de US\$354 millones desde 1996, de los cuales US\$270 millones correspondieron a inversiones en nueva infraestructura¹³.

(iv) Transporte público urbano masivo

- 1.21 El sistema de transporte urbano sufrió un cambio fundamental a raíz de la puesta en operación del Transmilenio (TM), sistema de carriles de alta capacidad para ómnibus en Bogotá, en diciembre de 2000. La operación del TM se realiza bajo un marco institucional novedoso, en el cual el sector público se encarga de la infraestructura de carriles de servicio exclusivo y paraderos y el sector privado licita la operación de esta infraestructura. TM actúa como gestor, coordinador y supervisor de los operadores privados, realiza el recaudo y distribuye los ingresos entre los operadores privados. Hasta la fecha, la movilización de pasajeros ha alcanzado 850.000 pasajeros diarios (equivalente a 14% de la movilización de pasajeros de transporte urbano en la ciudad) y se han logrado ahorros importantes reflejados en la disminución en tiempos de viaje y reducción de la accidentalidad. Se espera que al finalizar el 2003, la inversión privada generada por proyectos en Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) alcance US\$1.086 millones¹⁴. También se ha apoyado la implementación de programas de gestión de tráfico con participación privada, los cuales a pesar de no requerir grandes inversiones, generan un gran impacto sobre la movilidad en las ciudades. En la ciudad de

¹⁰ Proceso apoyado por el Programa Sectorial para la Reforma del Sector Público, Préstamo (615/OC-CO).

¹¹ Datos suministrados por la SPT, en “Colombia: The Economic Foundations of Peace”. Banco Mundial (2003).

¹² Con el apoyo de recursos del PPCI.

¹³ Base de Datos de Participación Privada en Infraestructura. Banco Mundial (2003) Los datos de inversión corresponden a inversión total (pública y privada) inicial en proyectos de infraestructura con participación privada.

¹⁴ Esto incluye las inversiones en los SITM de Bogotá, Cali y Pereira. Fuente: DNP

Ibagué, con la implementación de los programas de gestión de tráfico del Plan Piloto de tránsito y transporte, se logró una disminución en el tiempo promedio de viaje del 15% aproximadamente.

3. Sector Energía

a) Marco institucional y regulatorio

- 1.22 La tutela del sector la ejerce el Ministerio de Minas y Energía (MME). La empresa estatal de petróleos (ECOPETROL) está encargada de negociar los contratos de asociación para la exploración y explotación de crudo y gas y opera las mayores refinerías del país; esta empresa también participa en la explotación de crudo y gas natural mediante contratos de asociación con productores privados¹⁵. No existe en este momento presencia oficial en el subsector de carbón. La regulación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y gas está a cargo de la Comisión de Regulación respectiva (CREG). La información sectorial y los planes subsectoriales se elaboran en la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), adscrita al MME. La supervisión del desempeño de las empresas prestadoras del servicio público domiciliario está a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), entidad responsable, además, de las empresas de telecomunicaciones y saneamiento básico; y en el aspecto operativo el sector cuenta con agentes públicos y privados.

b) Participación privada

- 1.23 Las reformas implementadas desde 1992 incluyen la venta de electrificadoras públicas y la vinculación del sector privado a las actividades de generación y distribución, así como el establecimiento de un mercado mayorista de energía. El subsector de energía eléctrica ha pasado de estar casi totalmente en manos estatales hace diez años, a tener una participación privada del 60% en la capacidad instalada de generación y del 45% en atención a los consumidores. La transmisión subsiste como actividad monopólica del Estado.
- 1.24 Varias centrales de generación, con una capacidad de más de 5,000 MW, han sido vendidas a inversionistas privados. Actualmente, permanecen en el sector público la empresa de generación ISAGEN; las Empresas Públicas de Medellín (EPM), empresa pública del orden municipal tradicionalmente rentable; Empresas Municipales de Cali (EMCALI), algunas empresas municipales; catorce electrificadoras del orden nacional que atienden mercados relativamente pequeños y cuya situación financiera no les permite realizar las inversiones requeridas para mejorar la calidad y aumentar la cobertura del servicio; e Interconexión Eléctrica S.A. (ISA) que como empresa de transmisión presenta una situación sólida y que ha realizado un proceso exitoso de democratización de su propiedad y de internacionalización de sus actividades.

¹⁵ A partir del 1 de Enero de 2004, los contratos para exploración y producción que se suscriban serán manejados por la recientemente creada Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), mientras que ECOPETROL se enfocará en la exploración, explotación, refinación, transporte y comercialización de los recursos petroleros.

- 1.25 La privatización de la distribución ha sido, en términos generales, más difícil que la de la generación. El caso más exitoso lo constituye la Empresa de Energía de Bogotá (EEB) que fue capitalizada y pasó de ser uno de los mayores problemas del sector a ser una empresa con resultados sobresalientes. Igualmente, la privatización de las empresas de distribución de la Costa Atlántica puede considerarse un logro importante a pesar de que las empresas privadas que las adquirieron han enfrentado numerosas dificultades para rehabilitarlas. Las otras electrificadoras en las cuales la Nación tiene participación mayoritaria se intentaron vender en el período 2000-2002 pero el proceso no se concluyó y en este momento atraviesan una crisis.
- 1.26 Una dificultad adicional del proceso de participación privada se puede verificar en los problemas encontrados en los contratos tipo PPA (“Power Purchase Agreement”)¹⁶ para la compra y venta de energía térmica, efectuados en medio de la urgencia generada por la crisis eléctrica de 1992. Esta modalidad ha tenido un alto impacto financiero en términos del pago de garantías por parte de la Nación y por esta razón, se ha decidido no continuar utilizando este tipo de contratos para nuevos proyectos de generación.
- 1.27 Si bien el proceso fue exitoso, es necesario continuar con los esfuerzos para restaurar la estabilidad financiera del sector y reactivar el proceso de participación privada, asegurando así la continua prestación del servicio. Asimismo, la energización de ZNI constituye también una prioridad dados sus potenciales efectos positivos sobre el proceso de pacificación del país y el desarrollo socioeconómico de poblaciones de bajos recursos.

4. Sector Comunicaciones

a) Marco institucional y regulatorio

- 1.28 El Ministerio de Comunicaciones es el ente rector del sector, y está encargado, entre otros aspectos de la planificación sectorial, el desarrollo del marco normativo del sector, la administración y gestión del régimen del espectro radioeléctrico, y del servicio postal, el otorgamiento de licencias, y la autorización de la explotación de los servicios. La Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT) tiene funciones relacionadas con la promoción de la libre competencia y de regulación en todo lo relacionado con los servicios de telecomunicaciones incluidas las relativas a tarifas. La CRT también regula otras actividades relacionadas con el acceso y la interconexión de redes y participa, a solicitud de parte, en los conflictos en materia de interconexión entre los operadores de los servicios. Las labores de supervisión y control de los servicios las realiza la SSPD, quien vigila los servicios regulados por la CRT, dentro de los que se encuentran los servicios públicos de telefonía pública básica conmutada local, local extendida, y de larga distancia nacional e internacional y la telefonía local móvil rural regulados por la CRT. Finalmente, la Superintendencia de Industria y Comercio es la autoridad de inspección, vigilancia y control de los regímenes de libre y leal competencia en los servicios de telecomunicaciones.

¹⁶ En estos contratos, inversionistas privados se comprometen a construir una planta de generación a cambio de garantías de compra de energía por parte de las electrificadoras, las cuales a su vez están contra garantizadas por la Nación.

b) Participación privada

- 1.29 Desde 1989, Colombia ha venido desarrollando la apertura del sector de comunicaciones mediante un proceso de transición desde un monopolio público a un mercado competitivo en muchos de los servicios de telecomunicaciones. Actualmente, existe competencia en la totalidad de los servicios de telecomunicaciones y libertad de entrada al mercado de la telefonía local y la entrada al mercado de los servicios de larga distancia, valor agregado, servicio portador, entre otros.
- 1.30 Asimismo, los servicios de telefonía móvil celular y los servicios de comunicación personal son prestados en mercados en competencia, a los cuales se accede mediante la obtención de licencias otorgadas por el Estado. En el caso de la telefonía social, existe también cierta participación privada en la medida que los operadores del Programa de Telecomunicaciones Sociales (COMPARTEL) son empresas privadas que por medio de contratos de aporte reciben recursos para la instalación, operación y mantenimiento de los puntos de telefonía social durante un período de tiempo determinado. Por otro lado, se ha desarrollado una Agenda de Conectividad como política del Gobierno orientada a socializar las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en el país. En cuanto al sector postal, el servicio fue prestado exclusivamente hasta 1993 por la empresa pública ADPOSTAL, año en el que se abre el mercado a la competencia, segmentándose el servicio en correo normal y mensajería especializada.

5. Sector Agua y Saneamiento

a) Marco institucional y regulatorio

- 1.31 Los responsables directos por la prestación de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo a sus habitantes son los municipios. En el ámbito regional existen también las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), las cuales deben ejecutar la política ambiental en sus respectivas jurisdicciones y velar por su cumplimiento; ordenar los recursos hídricos y las tasas de uso y contaminación; y otorgar licencias ambientales y permisos de captación y vertimientos de aguas. A nivel nacional el ente rector del sector es el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). Este debe formular las políticas, planes y programas sectoriales, brindar capacitación y asistencia técnica a las entidades territoriales, formular las normas técnicas para el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de la infraestructura de acueducto, alcantarillado y aseo, y brindar apoyo financiero a los municipios y a las empresas prestadoras.
- 1.32 A la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento (CRA) le corresponde crear las condiciones normativas para asegurar la prestación eficiente de los servicios de agua potable y saneamiento básico, regular los monopolios e incentivar la competencia, establecer los criterios para evaluar la gestión y la eficiencia de las entidades prestadoras de los servicios, y definir las metodologías tarifarias. La SSPD ejerce la vigilancia, fiscalización y control sobre las entidades prestadoras de los servicios, para garantizar el cumplimiento de las normas establecidas por la CRA. En vista de las características técnicas y económicas propias del sector, estas entidades ascienden a alrededor de 2,000.

b) Participación privada

- 1.33 Con el fin de solucionar los problemas causados por la inadecuada estructuración de los procesos de participación privada, la falta de voluntad política de los municipios para que las tarifas reflejen los costos económicos de la prestación del servicio, y otros problemas asociados, el Ministerio de Desarrollo Económico organizó un Programa de Modernización Empresarial (PME). Este incorpora políticas sobre participación privada en el sector y pretende generar condiciones que favorezcan una relación más productiva entre los sectores público y privado. A partir de la entrada en operación del PME, se han logrado avances importantes entre los que se destacan la vinculación de operadores especializados en 19 procesos y el apalancamiento de recursos por privados por US\$295 millones.

C. Estrategia del país para la promoción de participación privada en los sectores de infraestructura

- 1.34 El objetivo general de la estrategia del país en la materia es fortalecer los esquemas de privatización y concesión en los sectores de infraestructura. Con miras a alcanzar este propósito, el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 plantea el fortalecimiento y reorganización institucional de las entidades del sector para aumentar la capacidad de seguimiento, control y vigilancia de los proyectos, especialmente en el caso de las concesiones; y el desarrollo de las condiciones legales, financieras e institucionales que se requieren para promover la vinculación de inversionistas institucionales a proyectos de infraestructura. Adicionalmente, el Plan enfatiza la prioridad de facilitar el financiamiento de proyectos de infraestructura privados, promoviendo a la vez el desarrollo del mercado de capitales.
- 1.35 Además de los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, las actividades del GdC se acogen a las directrices consignadas en los documentos CONPES 2775 de 1995 y 2852 de 1996, los cuales establecieron la necesidad de perfeccionar los mecanismos de participación privada, incluir esquemas novedosos de financiación y definir una política de asignación de riesgos y de manejo de pasivos contingentes. Las acciones identificadas en estos documentos han sido gradualmente implementadas y en la actualidad, se cuenta con un marco de política que incorpora las lecciones aprendidas y sienta las bases para la implementación de esquemas más elaborados desde el punto de vista técnico, financiero, legal, ambiental y social.
- 1.36 En lo que se refiere a la planificación financiera, en 1998 se formuló la Ley 448 por medio de la cual se adoptaron medidas para el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se estableció el fondo de contingencias para introducir el concepto de disciplina fiscal en el manejo de los pasivos contingentes. Las entidades estatales transfieren recursos al Fondo de Contingencias, según un plan de aportes, y con destino al cumplimiento de los pasivos contingentes que se puedan generar de los riesgos (consignados en un contrato) que asuma el Estado y que puedan ser atendidos por el fondo según determinación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

- 1.37 La estrategia para el manejo del riesgo contractual en procesos de participación privada¹⁷ cubre los sectores de transporte, energía, comunicaciones, y agua potable y saneamiento básico, y es aplicable a las entidades del Gobierno Central y a los entes territoriales. El objetivo de esta política consiste en cambiar la matriz de riesgos en función de lograr las mejores condiciones para el Estado en el desarrollo de proyectos con participación privada. La identificación y asignación de riesgos en esta estrategia se basa en la experiencia obtenida en el desarrollo de los proyectos contratados y ejecutados durante la década de los noventa, y parte del principio de que corresponde a las entidades estatales asumir los riesgos propios de su carácter público y su función social, y a los contratistas aquellos originados en el objeto de su actividad¹⁸. A pesar de que en el pasado los procesos de concesión en infraestructura en Colombia han implicado una exposición alta del Estado a los riesgos inherentes a la operación de los servicios, es importante resaltar estos avances en la adopción de medidas tendientes a prevenir la ocurrencia de estas situaciones en el futuro.
- 1.38 En materia ambiental, el Decreto 1753 de 1994 establece la competencia y procedimientos para la autorización de licencias ambientales y define las obligaciones y condiciones que los beneficiarios deben cumplir para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada. El otorgamiento de licencias ambientales en el desarrollo de obras de infraestructura de gran envergadura corresponde al MAVDT y en el caso de obras pequeñas de carácter regional, a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Para los proyectos, obras o actividades que pretenda adelantar el Gobierno mediante el sistema de concesión, se requiere de un pronunciamiento del MAVDT sobre el Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DDA), como condición previa para el otorgamiento de dicha concesión.
- 1.39 Además de la política general para el fortalecimiento de los esquemas de privatización y concesión, el GdC ha desarrollado estrategias específicas para promover la participación del sector privado en los sectores de transporte, energía, comunicaciones, y agua potable y saneamiento.

a) Sector Transporte

- 1.40 De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, los lineamientos y estrategia de participación privada incluyen: i) continuar con el programa de concesiones viales de tercera generación; ii) desarrollar una estrategia de gestión en mantenimiento de la red con participación privada; iii) apoyar a los entes territoriales en la estructuración de proyectos; iv) promover la concesión de los aeropuertos en ciudades grandes e intermedias; v) apoyar el fortalecimiento de la participación privada en los modos férreo, fluvial y marítimo; y vi) apoyar el desarrollo y consolidación del marco institucional de las entidades sectoriales respectivas. Adicionalmente, y en vista de los resultados positivos de TM, el Gobierno

¹⁷ Documentos CONPES 3107 y 3133 de 2001: “Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada”

¹⁸ El CONPES tiene como función definir las directrices que deberán seguir las entidades estatales al estructurar proyectos y revisar periódicamente los lineamientos establecidos para la asignación de riesgos de acuerdo a la realidad del país.

Nacional tiene previsto continuar apoyando el Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) de Bogotá, y su extensión hasta Soacha, así como el apoyo al desarrollo de SITMs en Cali, Pereira–Dosquebradas, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, y el Valle de Aburrá. Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo plantea la implementación de programas de gestión de tráfico para ciudades de menos de 600.000 habitantes¹⁹.

b) Sector Energía

- 1.41 La estrategia de participación privada en el sub-sector de energía eléctrica se enmarca en la política para la energización de Zonas No Interconectadas (ZNI)²⁰. Esta política plantea seleccionar de manera competitiva y transparente a inversionistas, gestores u operadores del servicio de energía eléctrica, quienes deberían garantizar la prestación de este servicio en las mejores condiciones de sostenibilidad, calidad, cobertura y eficiencia posibles, considerando la optimización de los recursos de la Nación. A pesar que la problemática de la distribución requiere atención, las autoridades aún están evaluando opciones para atenderlas en el mediano plazo.

c) Sector Comunicaciones

- 1.42 La estrategia del GdC está orientada a lograr un incremento significativo de los servicios de telecomunicaciones con miras a que la mayoría de colombianos pueda acceder a las TICs, basándose en el concepto de acceso y servicio universal. Para tal fin, el Plan Nacional de Desarrollo prevé la implantación de programas comunitarios de telefonía social, teniéndose como meta la instalación de 3.000 puntos en igual número de localidades y la instalación, operación y mantenimiento de 500 telecentros. Asimismo, se tiene previsto masificar el uso de las TICs, impulsar el desarrollo de mercados competitivos y el fortalecimiento del marco regulatorio e institucional con base en los factores de competencia, convergencia, globalización y servicio universal. De otro lado, se fortalecerá el marco regulatorio e institucional del sector, teniendo en cuenta los cuatro factores que han impulsado el desarrollo de la industria de telecomunicaciones: competencia, convergencia, globalización y servicio universal. Con esto se espera promover la sana competencia, estimular la inversión privada y eliminar las trabas e impedimentos a la iniciativa privada dentro del sector.

d) Sector Agua Potable y Saneamiento Básico

- 1.43 En el Plan Nacional de Desarrollo se reconoce la importancia de continuar promoviendo la participación privada en los servicios públicos domiciliarios y en este sentido se planea seguir fortaleciendo el PME, actualmente a cargo del MAVDT. En los últimos años, el PME se ha constituido en el instrumento más importante para incrementar los niveles de cobertura y calidad de prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Sus objetivos fundamentales son: i) mejorar la calidad técnica de la estructuración de los procesos; ii) reducir la

¹⁹ CONPES 3167 (Mayo de 2002): “Política para mejorar el Servicio de Transporte Público Urbano de Pasajeros”

²⁰ CONPES 3108 (Abril de 2001): “Programa de Energización para Zonas No Interconectadas (ZNI)”.

incertidumbre y los riesgos financieros de los proyectos, buscando atraer capitales privados para liberar recursos públicos; iii) aprovechar las economías de escala dadas por la administración regional de los servicios; y iv) formular un marco integral (financiero, técnico, comercial, institucional y legal) para hacer factible la vinculación efectiva de capital de riesgo en el sector.

D. Estrategia y experiencia del Banco y otros donantes

1. Estrategia del Banco en el País

- 1.44 La Estrategia del Banco con el País (EBP) establece tres áreas fundamentales sobre las cuales se definen las acciones del Banco en el país para el período 2003-2006: (i) sentar las bases para reactivar y dinamizar la economía; (ii) promover el desarrollo social y asegurar la protección de los más vulnerables, y (iii) mejorar la gobernabilidad del país y apoyar el proceso de reforma de Estado. Mediante el desarrollo de la infraestructura con apoyo del sector privado y el fortalecimiento institucional de los entes de política, de regulación y concesión y de supervisión, el programa propuesto contribuirá directamente a los objetivos (i) y (iii) de la EBP. La mejora en la calidad y eficiencia y el aumento de la cobertura de los servicios de infraestructura contribuirá a mejorar la productividad y la competitividad de la economía, facilitando y promoviendo un crecimiento económico sostenible.

2. Estrategia del Banco en el sector

- 1.45 La orientación del Banco con respecto a la participación el sector privado en los sectores de infraestructura se enmarca en los lineamientos establecidos en la estrategia de competitividad (GN-2243), de desarrollo de infraestructura (GN-1884-1), energía (GN-1964-4) y manejo integrado de los recursos hídricos (GN-1908-4). El enfoque del programa es congruente con los lineamientos establecidos en estos documentos, siendo la estrategia de competitividad la que abarca de forma integral la totalidad de las acciones previstas. El programa propuesto secunda la motivación subyacente de estas estrategias, ya que promueve la consolidación de las reformas iniciadas en la década pasada, con el fin de fomentar una mayor participación privada y asegurar la prestación eficiente y universal de servicios de infraestructura de calidad.

3. Experiencia del Banco y otros donantes

- 1.46 El Banco cuenta con una experiencia importante en los sectores y en el país, habiendo apoyado técnica y financieramente la primera etapa del Programa en Apoyo al Proceso de Privatización y Concesiones en Infraestructura (PPCI), y a través de su continuo respaldo a otras iniciativas tendientes a facilitar el desarrollo del sector privado. La primera etapa del PPCI apoyó la estructuración de proyectos específicos de privatización y concesiones en los sectores de infraestructura, y el desarrollo de regulaciones y políticas sectoriales. Para financiar las actividades de cooperación técnica del programa, el GdC suscribió dos préstamos por un total de US\$25 millones, uno con el Banco (927/OC-CO, 1996) y otro con el Banco Mundial (BIRF 4138-CO, 1997), cada uno por un monto equivalente a US\$12,5 millones. A su vez, el Gobierno Nacional se comprometió con aportes locales de US\$8 millones, para un costo total del programa de US\$33 millones.

- 1.47 Anteriormente, el Programa de Reforma del Sector Público (615/OC-CO), financiado también por el Banco Mundial (BM), y el Programa Sectorial de Inversiones (640/OC-CO), contribuyeron a las reformas sectoriales de comienzos de la década pasada. Ambos programas contaron con proyectos de cooperación técnica paralelos y resultaron en importantes reformas en los sectores eléctrico, de telecomunicaciones, y puertos. Adicionalmente, el programa Sectorial Eléctrico (1159/OC-CO) apoyó la puesta en marcha de reformas regulatorias e institucionales en el sector, incluyendo la definición de una política para la energización de ZNI y la vinculación parcial de capital privado en las empresas de distribución. El Programa Sectorial de Servicios Públicos (1578/OC-CO), aprobado en septiembre de 2004, apoya la implantación de un conjunto de reformas para que los servicios públicos cumplan sus objetivos de equidad, experiencia, calidad y sostenibilidad y para promover un mejor clima para la inversión privada.²¹
- 1.48 Este programa no implica la coordinación directa con otras instituciones oficiales de desarrollo. Sin embargo, sus resultados esperados contribuirán indirectamente al desarrollo de sus estrategias y programas actuales en el País. La acción del BM en los sectores de infraestructura enfatiza el establecimiento de servicios de infraestructura eficientes y bien administrados. En transporte, recientemente fue lanzado el proyecto de servicios urbanos para la ciudad de Bogotá orientado a mejorar la movilidad en la ciudad. La estrategia del BM no contempla acciones específicas en el sector de energía. El BM ha participado en el sector de agua potable y saneamiento básico a través del proyecto de asistencia para la reforma del sector de US\$40 millones, aprobado en el 2001 y que tiene como objetivo principal crear las condiciones necesarias para garantizar la provisión eficiente y sostenible del servicio de agua, mediante la incorporación del sector privado en su administración y operación en las ciudades de la Costa Atlántica. Adicionalmente, el BM y el GdC están explorando la posibilidad de desarrollar un programa en transporte urbano masivo. Por su parte, la Corporación Andina de Fomento (CAF) tiene previsto un sectorial de transporte, que incluye proyectos públicos viales de construcción, mejoramiento y mantenimiento de redes viales primarias, secundarias y terciarias, el proyecto fluvial de recuperación de navegabilidad del Río Magdalena, otro de construcción y reparación de pistas en pequeños aeropuertos en zonas apartadas del país; y un sectorial de transporte público urbano masivo.

E. Estrategia del programa

- 1.49 El GdC tiene el compromiso de continuar con el proceso de modernización de los sectores de infraestructura. Con miras a alcanzar una participación importante y efectiva de la iniciativa privada en este proceso de modernización, el país necesita continuar trabajando en crear un ambiente adecuado para fomentar la inversión privada, perfeccionando las modalidades existentes e implementando nuevas fórmulas de promoción de la participación privada en la prestación de estos servicios de infraestructura.

²¹ Parte de los recursos del programa propuesto apoyarán la ejecución del préstamo 1578/OC-CO.

- 1.50 La estrategia del programa propuesto busca capitalizar el compromiso del GdC, haciendo continuo el apoyo técnico y financiero del Banco a este proceso de modernización. La estrategia del programa está construida sobre tres pilares fundamentales: a) las lecciones aprendidas de la primera etapa; b) la implementación de las acciones necesarias para enfrentar los desafíos actuales del proceso de participación privada en infraestructura; y c) la atención a necesidades sectoriales específicas.
- 1.51 **Lecciones aprendidas.** La evaluación de la primera etapa del PPCI concluyó que es importante para el país continuar con el proceso de apoyo a los procesos de privatización y concesiones en infraestructura mediante este tipo de programas y propone ajustes para el diseño de la segunda etapa²². Adicionalmente a las lecciones aprendidas con respecto al diseño del esquema de ejecución del programa, se cuenta con casos exitosos de participación privada en proyectos que deben ser replicados y aprovechados para consolidar el proceso de modernización de los servicios de infraestructura.
- 1.52 En lo concerniente al esquema de ejecución, las recomendaciones de la evaluación de la primera etapa del programa enfatizan la necesidad de realizar los siguientes ajustes: a) concentrar la gestión del programa en un único organismo ejecutor (DNP) y delegar la definición del Plan Operativo Anual (POA) a un Comité Estratégico de alto nivel conformado por el DNP y MHCP; b) incorporar indicadores de resultados específicos y establecer líneas de base que permitan evaluar el impacto del programa en el futuro; c) diseñar mecanismos para garantizar la sostenibilidad de la capacidad institucional de las agencias a ser fortalecidas; (iv) realizar una selección competitiva de la entidad que será encargada de administrar los recursos del programa; d) perfeccionar el manual operativo, estableciendo claramente las reglas de actuación y procedimientos que gobernarán las actividades del organismo ejecutor; e) introducir la posibilidad de que las entidades beneficiarias de los recursos del programa aporten recursos para el financiamiento parcial de las actividades con miras a lograr un mayor compromiso con la implantación efectiva de las recomendaciones; f) establecer criterios de priorización que permitan un proceso de selección más depurado para las actividades a ser incluidas en el POA; y g) enfatizar el tratamiento de los aspectos ambientales y su relación con la política y regulación de los sectores de infraestructura. Todos estos aspectos han sido incorporados en la estrategia y diseño de la segunda etapa del PPCI.
- 1.53 El GdC cuenta además con estrategias que recogen las lecciones aprendidas de los últimos diez años en los aspectos técnicos, jurídicos, financieros y ambientales de la estructuración de proyectos de vinculación privada. Se cuenta además con experiencias exitosas en la concesión de servicios de agua y alcantarillado, distribución de energía eléctrica y transporte urbano masivo, entre otros. Adicionalmente, los resultados del PPCI 1 corroboran la existencia de una relación costo-beneficio favorable para programas de este tipo. En este sentido, cabe

²² El informe final de la evaluación de la primera etapa del PPCI puede accederse a través del siguiente enlace: <http://ops/re3/FI3/Documents/ACF42F2.pdf> En su capítulo de efectos de desarrollo (“development outcome”), la evaluación del Programa del Banco con Colombia: 1990-2002, recientemente realizada por OVE, evalúa favorablemente la eficacia de este programa.

resaltar que como resultado de los procesos de participación privada, cuya preparación y promoción fue apoyada con recursos de la primera etapa del programa, se logró generar una inversión privada de US\$2.792 millones, y pública de US\$2.623 millones²³. El programa propuesto permitirá fortalecer e implementar las estrategias del GdC y dar continuidad al desarrollo de esquemas exitosos que devengan en la generación de inversión privada efectiva.

- 1.54 **Desafíos actuales del proceso de participación privada en infraestructura.** El país requiere todavía de un esfuerzo importante de inversión en el desarrollo y modernización de la infraestructura. Con el propósito de llenar este vacío de inversión se deben perfeccionar los mecanismos existentes y promover nuevas iniciativas de participación privada. Los retos actuales incluyen el perfeccionamiento de los marcos de política y regulatorios con miras a fomentar y mantener un clima de negocios propicio para la inversión privada; el apoyo técnico y financiero para lograr una mayor vinculación privada a nivel sub-nacional; y el desarrollo institucional de las entidades del sector tanto a nivel nacional como sub-nacional.
- 1.55 **Necesidades sectoriales específicas.** En el sector transporte, los esfuerzos se orientarán a apoyar el programa de expansión de carreteras, el diseño e implementación de fondos de rehabilitación y mantenimiento a través de la vinculación del sector privado, y el fortalecimiento de la participación privada en los diferentes modos de transporte; en transporte público urbano, se continuará con el diseño conceptual y estructuración de las concesiones de corredores segmentados de alta capacidad, para la operación privada de sistemas integrados de ómnibus en ciudades de más de 600.000 habitantes, y se desarrollarán programas de gestión de tráfico en las ciudades más pequeñas. En energía, se requiere fomentar la participación privada en la electrificación de ZNI y buscar soluciones efectivas a la problemática de las electrificadoras del orden nacional; en el sector de agua potable y saneamiento, la prioridad es la estructuración de proyectos específicos de participación privada para la rehabilitación, construcción, operación y mantenimiento de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- 1.56 La segunda etapa del PPCI será ejecutada bajo un mejor diseño y facilitará los recursos técnicos y financieros necesarios para cubrir oportunamente las necesidades sectoriales mencionadas y para enfrentar nuevos retos en una agenda de reforma que sigue vigente. La continua presencia del Banco en los sectores de infraestructura, en particular a través de este tipo de operación, permitirá al GdC contar con recursos oportunos para el desarrollo de sus políticas y estrategias de participación privada y el desarrollo y promoción de proyectos de infraestructura en el marco de estas estrategias. Asimismo, permitirá el apoyo a las entidades regulación, concesión, y supervisión sectorial, así como también a entidades ambientales relacionadas.

²³ Del total de inversión, US\$300 millones de inversión privada y US\$114 millones de inversión pública, corresponden a procesos que están aún por concluirse.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del programa consiste en facilitar y fomentar la participación privada en los sectores de infraestructura, con miras a promover una provisión eficiente y de calidad de los servicios de infraestructura. Los objetivos específicos del programa son: a) consolidar y fortalecer de manera sostenible la capacidad técnica e institucional de las entidades de política, regulación y supervisión en los sectores de infraestructura; y b) apoyar la estructuración de nuevos procesos de participación privada en proyectos estratégicos de alto impacto, en el marco de planes de desarrollo sectorial.
- 2.2 Para el logro de estos objetivos, el programa facilitará recursos a las entidades beneficiarias para desarrollar y fortalecer los marcos de política, regulatorios, de concesiones y de supervisión de los sectores de transporte, energía, comunicaciones y agua potable y saneamiento. Adicionalmente, estos recursos permitirán evaluar de manera integral la viabilidad de proyectos específicos en el marco de estrategias de participación privada y apoyar su preparación y promoción. Dado el importante número de concesiones y privatizaciones que fueron realizadas como parte del proceso de reforma y modernización iniciado en la década pasada, y teniendo en cuenta el nivel actual de inversión privada en proyectos de infraestructura en Colombia y la región, el GdC ha decidido enfatizar el desarrollo de los objetivos del programa con un monto reducido de recursos. Por lo tanto, el programa apoyará solo una parte menor de las actividades previstas por las entidades nacionales y sub-nacionales, y solo favorecerá el desarrollo de aquellas que se adecuen a criterios específicos de priorización (§ 3.12).

B. Descripción

- 2.3 El PPCI 2 constituye un instrumento flexible y oportuno para la financiación de actividades de alto impacto que se enmarcan en estrategias sectoriales de participación privada. El programa facilitará el apoyo técnico y financiero necesario para dar continuidad al proceso de modernización de los sectores de infraestructura en Colombia, e incorporará una estrategia multidisciplinaria y un diseño sólido y sostenible basado en las lecciones aprendidas de la primera etapa. El programa se divide en dos componentes: 1) desarrollo y fortalecimiento institucional para las entidades de política, regulatorias, de concesiones, y de supervisión y 2) preparación y promoción de proyectos específicos de participación privada.

1. Desarrollo y fortalecimiento institucional para las entidades de política, regulatorias, de concesiones y de supervisión (US\$ 1,7 millones)

- 2.4 El objetivo de este componente es consolidar y fortalecer de manera sostenible la capacidad técnica e institucional de las entidades de política, regulación, de concesiones y supervisión en los sectores de infraestructura. Con el propósito de lograr este objetivo, este componente financiará el fortalecimiento y la consolidación del esquema de regulación, concesión, y supervisión de los servicios

de transporte, energía, comunicaciones y agua potable y saneamiento. En este sentido, se apoyarán asesorías que permitan identificar acciones para consolidar el esquema institucional de regulación y control, asegurando la independencia de estos entes del poder político, autonomía en su gestión con la debida rendición de cuentas y el debate público de las propuestas y decisiones regulatorias.

- 2.5 En vista del carácter dinámico de los temas regulatorios, de concesiones y supervisión de los servicios públicos, se financiará asistencia técnica a las Comisiones de Regulación, las Superintendencias y las entidades encargadas de los aspectos ambientales, para el análisis y desarrollo de temas específicos que promuevan la participación privada en la prestación de servicios y el desarrollo de la infraestructura asociada.
- 2.6 Asimismo, se promoverán actividades de desarrollo y fortalecimiento institucional en entidades beneficiarias comprometidas con procesos de participación privada específicos -cuya preparación sea apoyada con recursos del programa-, de tal forma que éstas desarrollen la capacidad institucional necesaria para una supervisión efectiva y oportuna de los compromisos adquiridos por los privados. Se evaluarán también los esquemas de concesión de manera crítica de tal forma que se identifiquen los ajustes necesarios a los mismos. Asimismo, se financiarán estudios que permitan definir estrategias integrales de participación privada para otros sectores de infraestructura.
- 2.7 En vista de la reciente separación de funciones de planeación, ejecución, regulación, supervisión y control en el sector transporte, se apoyará el fortalecimiento institucional de las entidades sectoriales. Como parte de las actividades, se continuará prestando apoyo el desarrollo y consolidación de la CREG, CRT, CRA, entre otros. En el caso de la STP, se definiría un programa que apoye las labores que desarrolla esta entidad y permita definir un marco para la evaluación de su gestión. Se apoyaría también al INCO en cuanto a la gestión, seguimiento y administración de los contratos de concesión vigentes.
- 2.8 Como apoyo a los procesos actuales a favor del desarrollo del sector descentralizado de transporte, se apoyará técnicamente a los departamentos y municipios para ampliar los beneficios del programa de participación privada para cubrir las redes de infraestructura, con el criterio básico de brindar accesibilidad a las regiones más apartadas y carentes de recursos.

2. Preparación y promoción de proyectos específicos de participación privada (US\$ 4,9 millones)

- 2.9 El objetivo de este componente es apoyar la estructuración de nuevos procesos de participación privada en proyectos estratégicos de alto impacto, en el marco de planes de desarrollo en los sectores de infraestructura. Con el propósito de lograr este objetivo, este componente financiará las asesorías requeridas para la estructuración de proyectos específicos de participación privada para la rehabilitación, construcción, operación y mantenimiento de los servicios de infraestructura, en los sectores de transporte, energía, comunicaciones y agua potable y saneamiento.

- 2.10 Los recursos podrán ser utilizados para evaluar los aspectos técnicos, económicos, financieros, institucionales, legales, sociales y ambientales de estos proyectos; y para el análisis y la estructuración de esquemas novedosos de participación privada en los sectores de infraestructura. El programa también podrá prestar apoyo técnico y financiero a los procesos de reestructuración de concesiones vigentes.
- 2.11 Entre las diferentes modalidades de participación privada, se evaluará la opción de apoyar técnica y financieramente el desarrollo de esquemas de democratización accionaria, que permitan canalizar recursos de largo plazo hacia proyectos de infraestructura, a la vez que se promueve el desarrollo del mercado de capitales local. En ese sentido, el programa podría brindar apoyo a la iniciativa del GdC de crear fondos de capitalización social, los cuales buscan vincular como accionistas a los usuarios de las empresas de servicios públicos, y de esta forma, canalizar recursos adicionales de inversión y promover la participación de la comunidad en su gestión.
- 2.12 En transporte, se apoyará la estructuración y promoción de los proyectos de concesiones viales de “Tercera Generación”. Una vez se logren avances en la red vial principal, el esquema de participación privada se extendería a aquellos sectores aún no concesionados, evaluando los diferentes niveles de intervención requeridos, y asegurando su mantenimiento y operación con el objeto de ofrecer corredores de transporte con un nivel de servicio uniforme para el usuario. Lo anterior incluye el apoyo a proyectos de infraestructura de integración identificados en el marco de IIRSA, tales como corredores viales y centros de atención fronteriza, que involucren la participación del sector privado y cuenten con un nivel adelantado de preparación. También se apoyarán proyectos que se encuentran en diversos estados de preparación y que hacen parte del programa de participación privada en el sector transporte. Estos incluyen: la implementación de fondos de mantenimiento vial con participación privada; estudios para analizar la viabilidad de proyectos en otros modos de transporte; la concesión de terminales aeroportuarios, el diseño y estructuración de SITMs en ciudades intermedias; y la preparación e implementación de planes de gestión de tráfico en ciudades de menos de 600.000 habitantes.
- 2.13 En el sub-sector aeroportuario se apoyará el estudio de viabilidad para la implementación de un esquema de participación privada o mixto en un grupo seleccionado de aeropuertos. Adicionalmente, a partir de los proyectos piloto en transporte urbano masivo y siguiendo lo establecido en la política recientemente aprobada para mejorar el sistema de transporte público de pasajeros²⁴, se brindará apoyo a los gobiernos municipales de ciudades intermedias en la elaboración de estudios técnicos de preinversión y socio-ambientales para el establecimiento de SITMs. En el caso de ciudades pequeñas, se apoyarán estudios asociados con el diseño e implementación de planes de gestión de tráfico. Estos estudios servirán para determinar los problemas asociados al sistema de transporte de cada ciudad y las soluciones respectivas con participación privada.

²⁴ Documento CONPES 3167 (Mayo de 2002): Política para mejorar el Servicio de Transporte Público Urbano de Pasajeros

- 2.14 En el sector energía y con miras a promover la sostenibilidad del modelo sectorial, se apoyarán acciones para la participación privada en las empresas de generación y distribución que aún se encuentran en el ámbito público. En el caso de las ZNI, las cuales constituyen una alta prioridad debido a su contenido social y su impacto sobre el proceso de pacificación del país, se financiarán consultorías que permitan determinar soluciones de energía alternativas a la extensión tradicional de redes, y que cuenten con instrumentos financieros y de promoción que garanticen su sostenibilidad. Esto incluiría el apoyo a la estructuración de concesiones para la administración, operación y mantenimiento de estos sistemas.
- 2.15 En el sector comunicaciones, se apoyará la estructuración de proyectos específicos que fomenten la competencia, integración y globalización en particular de las empresas locales. Se analizarán alternativas para la entrada de nuevos operadores a los servicios de telefonía móvil y para un mayor desarrollo de los programas de telefonía social. También se prevé apoyar los aspectos de la Agenda de Conectividad que involucren la participación del sector privado.
- 2.16 En el sector agua potable y saneamiento, se financiará la estructuración de proyectos de participación privada específicos para la rehabilitación, construcción, operación, y mantenimiento de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, que no estén cubiertas por el financiamiento del BM al sector, y necesarias para la ejecución del Plan Nacional de Agua.

C. Costo y financiamiento

- 2.17 El costo del Programa será de US\$7,15 millones, con un financiamiento del Banco de US\$5 millones (70% del costo total) proveniente de los recursos de capital ordinario (CO), y una contrapartida local de US\$2,15 millones (30% del costo total). El programa se ejecutará en un periodo de 4 años.

Cuadro II.1 Costo Total del Programa (Cifras en US\$)				
Item	Banco	Aporte Local	Total	
			Costo	%
1. Administración	200.000	214,500	414.500	5,80%
1.1 Unidad Coordinadora del Programa (UCP)	200.000	0	200.000	2,80%
1.2 Agencia Administradora del Programa (AP)	0	214,500	214.500	3,00%
2. Costos Directos	4.700.000	1.908.413	6.608.413	92,43%
2.1 Desarrollo y Fortalecimiento Institucional	1.175.000	482.103	1.657.103	23,18%
2.2 Preparación y Promoción de Proyectos	3.525.000	1.426.310	4.971.310	69,25%
3. Costos concurrentes	60.000	-	60.000	0,84%
3.1 Auditoría	40.000	-	40.000	0,56%
3.2 Seguimiento y Evaluación	20.000	-	20.000	0,28%
4. Imprevistos	40.000	-	40.000	0,56%
5. Costos Financieros	-	27.087	27.087	0,38%
5.1 FIV	-	-	-	0, %
5.2 Comisión de Crédito ²⁵	-	27.087	27.087	0,38%
Total	5.000.000	2.150.000	7.150.000	100%
Porcentajes	70%	30%	100%	

²⁵ Corresponde a una tasa anual de 0.25% sobre el saldo diario no desembolsado del préstamo, y que para la totalidad del periodo de desembolso, se estima en US\$ 27.087 (0.38% del costo total del programa).

D. Condiciones de financiamiento del Banco

- 2.18 La Tasa de Interés, la Comisión de Crédito y la Comisión de Inspección y Vigilancia que se mencionan en este documento se establecen de acuerdo con el documento FN-568-3-Rev, y podrán ser modificadas por el Directorio Ejecutivo del Banco tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como también la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0.75%, ni la comisión de inspección y vigilancia del 1 %. El cuadro II.2 indica los plazos y condiciones del préstamo.

Cuadro II. 2	
Términos y condiciones del préstamo	
Fuente de los Recursos:	Capital Ordinario (CO)
Monto:	US\$5 millones
Plazos:	
Amortización:	20 años
Gracia:	4 años
Desembolso	4 años ²⁶
Cargos Financieros:	
Tasa de interés:	Opción ajustable
Inspección y vigilancia ²⁷ :	0,00 %
Comisión de crédito:	0,25% sobre montos no desembolsados
Moneda:	Dólares de los Estados Unidos de América de la Facilidad Unimonetaria

²⁶ De conformidad con las políticas del Banco, el monto total de financiamiento no podrá desembolsarse en un plazo inferior a tres (3) años, contados a partir de la fecha de vigencia del Contrato de Préstamo.

²⁷ En lo que respecta al cargo por Inspección y Vigilancia, en ningún caso podrá cobrarse en un semestre determinado más de lo que resulte de aplicar el 1% al monto del Financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

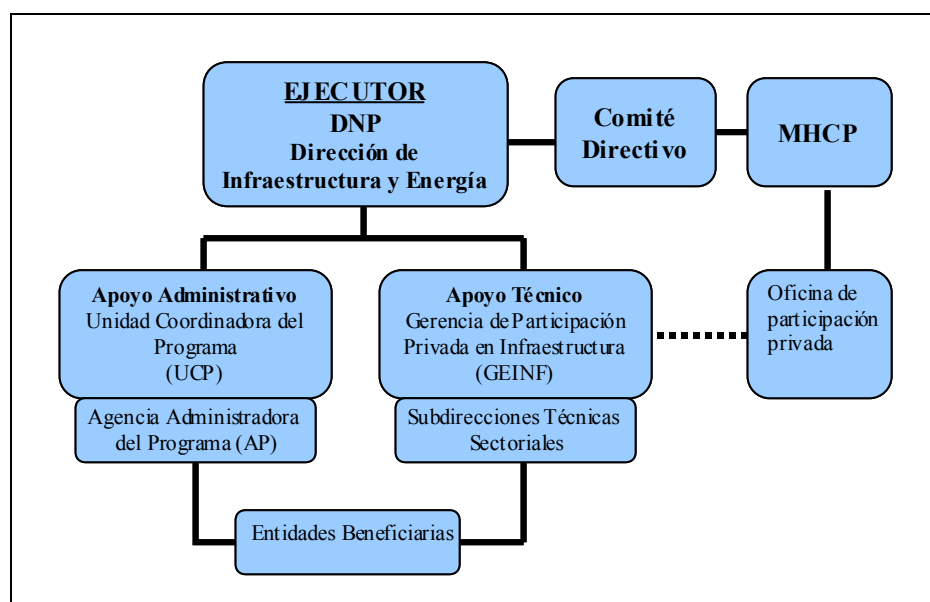
III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario, garante y organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario y garante del programa será la República de Colombia. Recogiendo las lecciones aprendidas de la primera etapa, el programa contará con un único Organismo Ejecutor que será el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de su Dirección de Infraestructura y Energía. Dicha instancia desarrollará sus actividades bajo la orientación estratégica de un Comité Directivo (CD), y será apoyada en materia administrativa por la Unidad de Coordinación del Programa (UCP) y en los aspectos técnicos por la Gerencia del Programa de Participación Privada en Infraestructura (GEINF).

Gráfico III.1

Organigrama del Programa



B. Esquema de Ejecución

1. Comité Directivo (CD)

- 3.2 El Comité Directivo (CD) fue constituido para la ejecución de la primera etapa del programa y está integrado por el Director de la Unidad de Infraestructura del DNP y el Vice-Ministro General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). El CD se reunirá dos veces por año y tendrá como responsabilidad principal la dirección estratégica del programa y la definición de los Planes Operativos Anuales (POA) en función del cumplimiento de los criterios de priorización del programa (¶ 3.12).
- 3.3 Las funciones específicas del CD serán las siguientes: a) velar por el cumplimiento de los objetivos del programa; b) aprobar los POA; c) realizar un seguimiento periódico a su estado de avance; d) aprobar el plan de adquisiciones para el

programa; e) estudiar y aprobar los cambios que sean necesarios para la ejecución eficiente del programa, previa no-objeción del Banco y cuando este sea el caso; y f) informarse acerca de los resultados de las auditorías del programa e implementar las acciones que fueran sugeridas.

2. Unidad de Coordinación del Programa (UCP)

- 3.4 La UCP fue establecida para la ejecución de la primera etapa del programa y está integrada por un coordinador, un especialista en adquisiciones, un analista financiero, un abogado y un asistente administrativo. La UCP tendrá como responsabilidad principal coordinar el desarrollo del programa y servir como único interlocutor ante el Banco en lo concerniente a la ejecución de las actividades necesarias para dar cumplimiento a las condiciones que éste impone en materia de adquisiciones, desembolsos, divulgación, estados financieros, y monitoreo y evaluación.
- 3.5 La UCP tendrá las siguientes funciones específicas: a) apoyar a la Dirección de Infraestructura del DNP en la preparación y coordinación de las actividades necesarias para el desarrollo de proyectos financiados con recursos del programa; b) presentar al Banco los informes requeridos en el contrato de préstamo, y en general cualquier información solicitada por éste u otros organismos de control; c) preparar y coordinar la suscripción de los acuerdos inter-administrativos necesarios para asegurar los compromisos financieros y de implementación asumidos por las entidades beneficiarias; d) contratar y supervisar las labores de la Agencia Administradora del Programa (AP); e) asistir en la elaboración de los POA; f) contratar la auditoría del programa de acuerdo a las políticas y procedimientos del Banco en esta materia; g) velar por la adecuada coordinación al interior del DNP, y entre éste y las entidades beneficiarias; y h) coordinar e implementar la estrategia de divulgación de las actividades y logros del programa.

3. Gerencia del Programa de Participación Privada en Proyectos de Infraestructura (GEINF)

- 3.6 La GEINF fue establecida en 1995 con el propósito de generar la fortaleza técnica requerida para la ejecución de la primera etapa del programa. La Gerencia tiene como objetivo principal brindar el apoyo técnico requerido para la preparación y promoción de procesos de participación privada en infraestructura. El DNP ha dispuesto anualmente de los recursos para el funcionamiento de esta Gerencia. La GEINF tendrá como función principal llevar a cabo las labores de asistencia técnica necesarias para la estructuración de procesos de participación privada.
- 3.7 La GEINF tendrá como funciones específicas: a) coordinar las actividades de las subdirecciones técnicas sectoriales; b) promover el programa con los beneficiarios potenciales; c) brindar asesoría en la identificación y definición de actividades a ser financiadas con recursos del programa; d) apoyar a los beneficiarios en la elaboración de términos de referencia y pliegos de licitación de proyectos de asistencia técnica; e) apoyar a los beneficiarios en la estructuración de los procesos licitatorios; f) llevar a cabo las labores necesarias para la promoción de los proyectos, y g) hacer seguimiento a los programas y proyectos estratégicos. La GEINF coordinará el desarrollo de estas funciones con la Oficina de Participación

Privada del MHCP, la cual además prestará apoyo técnico a este Ministerio para su participación en el CD.

4. Entidades Beneficiarias

- 3.8 Las entidades beneficiarias serán las entidades de política, regulación, supervisión, control y vigilancia, y de concesiones, en el ámbito nacional y sub-nacional. Estas incluyen los Ministerios sectoriales y sus entidades adscritas especializadas, Comisiones de Regulación, Gobiernos Departamentales y Municipales, Superintendencias, Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE), entre otros. Con el propósito de promover un sentido de pertenencia sobre las actividades del programa por parte de los beneficiarios, éstos tendrán la responsabilidad de elaborar los términos de referencia para la contratación de consultorías y de supervisar la ejecución de las actividades.

5. Agencia Administradora del Programa (AP)

- 3.9 Para el manejo de los recursos del programa y la contratación de servicios de consultoría y adquisición de bienes, el DNP seleccionará y contratará con recursos propios una Agencia Administradora del Programa (AP). La contratación de dicha agencia será condición previa al primer desembolso de los recursos del financiamiento del Banco.²⁸
- 3.10 Las funciones de la AP serán las siguientes: a) revisar, celebrar, ejecutar y liquidar los contratos para la contratación de servicios de consultoría y adquisición de bienes; b) iniciar y supervisar los procedimientos de contratación para garantizar el cumplimiento de todas las normas de adquisiciones aplicables e identificar los ajustes que sean necesarios; c) transferir los bienes adquiridos al DNP, a quien éste determine, o a quien el programa lo exija; d) realizar los pagos a los contratistas; e) mantener informada a la UCP sobre todas las transacciones realizadas con recursos del programa; f) presentar la información contable y financiera requerida de acuerdo a las normas del Banco; g) abrir y mantener cuentas bancarias separadas y específicas para el manejo de los recursos de financiamiento del Banco y de la contrapartida local del programa; y h) asegurar el uso y manejo transparente de los recursos del programa.
- 3.11 La UCP y la AP suscribirán un convenio de administración que establecerá: a) las responsabilidades de la AP; b) los procedimientos para la transferencia de los recursos aportados por las entidades beneficiarias, c) los requerimientos mínimos para la presentación de la información contable y financiera; d) cualquier otra disposición que sea necesaria para la ejecución eficiente y transparente del programa.

C. Criterios de priorización

- 3.12 Con el propósito de lograr el mayor impacto posible en una coyuntura caracterizada por la escasez de recursos, la priorización y selección de las actividades a ser incluidas en los POA se realizará con base en criterios

²⁸ El Gobierno de Colombia tiene previsto contratar con recursos propios los servicios del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para desempeñarse como AP.

específicos. Estos criterios servirán como base para una selección estratégica de las actividades a ser financiadas con recursos del programa. Las actividades deberán priorizarse de acuerdo a los siguientes lineamientos: a) impacto; b) compromiso y aporte de recursos por parte de las entidades beneficiarias; c) grado de articulación con las estrategias sectoriales y de participación privada del Gobierno Nacional. Además de verificar la observancia de estos criterios, paralelamente se desarrollarán actividades tendientes a promover la divulgación efectiva de la información relacionada con el programa, para de este modo garantizar el acceso equitativo de los potenciales beneficiarios.

a) Impacto

- 3.13 El programa deberá enfocarse en actividades que sirvan para la preparación de proyectos de alto impacto, que una vez culminados resulten en inversión privada efectiva y en un mejoramiento en las condiciones de entrada para los inversionistas privados.

b) Compromiso y aporte de recursos por parte de las entidades beneficiarias

- 3.14 Con miras a promover un mayor compromiso con los resultados de las actividades y siguiendo una de las recomendaciones de la evaluación de la primera etapa, se privilegiarán aquellas actividades para las cuales los eventuales beneficiarios aporten recursos que cubran parte del aporte local necesario y para las cuales establezcan una contraparte institucional que supervise las actividades previstas y adquiera el conocimiento derivado del proceso. El requisito de aporte de recursos no se aplicará de manera excluyente.
- 3.15 Para hacer este criterio de priorización viable, la UCP implementará una estrategia basada en compromisos de coordinación institucional, los cuales tienen por objeto lograr el mayor nivel de apropiación de los objetivos de los estudios financiados por parte de las entidades beneficiarias y garantizar la incorporación de los resultados en sus programas de trabajo. Estos compromisos estarán plasmados en convenios inter-administrativos, a través de los cuales las entidades beneficiarias asumen compromisos institucionales y técnicos, pero también garantizan el giro de los recursos correspondientes al programa a través de la AP.

c) Grado de articulación con las estrategias sectoriales y de participación privada del Gobierno Nacional

- 3.16 El programa deberá dar preeminencia a las actividades estratégicas identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, así como a aquellas que se señalan en los documentos de política CONPES para los sectores específicos y para la promoción de la participación privada en general.

D. Modalidad de Ejecución

- 3.17 **Identificación y selección de actividades.** El DNP se encargará de informar a los potenciales beneficiarios sobre el programa, y de recibir y analizar propuestas para el desarrollo de actividades específicas. Las actividades identificadas por el DNP serán sometidas a una evaluación con el fin de verificar su adecuación con los

criterios de priorización expuestos anteriormente. Los resultados de esta evaluación determinarán la selección de aquellas actividades que son elegibles para ser financiadas con recursos del programa. El DNP presentará esta selección preliminar de actividades al CD para su aprobación. Una vez aprobada por el CD, el DNP someterá dichas actividades a la aprobación del Banco cumpliendo con los requerimientos y procedimientos que se describen en los párrafos 3.18 y 3.19.

- 3.18 **Planes Operativos Anuales (POA).** El programa se ejecutará con base en Planes Operativos Anuales (POA), en los cuales se identificarán las actividades específicas a ser financiadas, las entidades beneficiarias, los usos y fuentes de recursos, las metas previstas y los resultados esperados de estas actividades en el contexto de las estrategias y planes de desarrollo sectorial y de participación privada. Durante el último mes de cada año, el DNP deberá presentar al Banco para su aprobación: a) el POA que haya sido definido por el CD para el siguiente año de ejecución; b) un listado de las entidades beneficiarias que fueron contactadas y de las actividades que éstas propusieron; y c) un informe que justifique la selección de las actividades que fueron finalmente incluidas en el POA. La elegibilidad de las actividades dependerá de su adecuación con los criterios de priorización del programa (§3.12).
- 3.19 El DNP presentará también informes anuales sobre el avance en la ejecución de los POA. El Banco revisará estos informes para verificar el progreso en el desarrollo de las actividades identificadas, la calidad técnica de los resultados obtenidos y el grado de avance en la consecución de las metas establecidas para el programa (ver marco lógico en el Anexo I). El Plan Operativo para el primer año de ejecución, cuya versión tentativa se presenta en el cuadro III.1, será parte integral del informe inicial previo al primer desembolso, al cual se refieren las Normas Generales del Banco.
- 3.20 **Ejecución.** Una vez aprobado el POA, el DNP se encargará de prestar apoyo técnico y administrativo a las entidades beneficiarias en la ejecución de las actividades del programa. La GEINF apoyará a los beneficiarios en la elaboración de términos de referencia y otros aspectos técnicos. Mientras que la UCP, a través de la AP, se encargará de la contratación de servicios de consultoría y la administración de los recursos. Las entidades beneficiarias supervisarán la ejecución de las actividades.
- 3.21 **Manual Operativo.** La ejecución del programa se regirá por las disposiciones establecidas en su Manual Operativo. El Manual Operativo incorporará: a) la descripción general del programa; b) su organización institucional; c) la descripción de las funciones de los entes que participan en la ejecución y las pautas que guiarán su coordinación por parte de la UCP; d) los criterios para la priorización de actividades; e) los procedimientos para el manejo de los recursos financieros y la responsabilidades de la AP; f) las normas para la adquisición de bienes y contratación de servicios de consultoría; g) la estrategia y mecanismos para el aporte de recursos por parte de las entidades beneficiarias; h) los procedimientos para asegurar la adecuada divulgación y transparencia en el desarrollo de las actividades del programa; i) la normativa ambiental y social a ser tomada en cuenta por las entidades de políticas y regulación del sector y los

procedimientos de revisión socio-ambiental aplicables a los procesos de participación privada en infraestructura; y j) los aspectos relativos a la supervisión, seguimiento y control, entre otros. El DNP ha presentado una versión preliminar del Manual Operativo. La entrada en vigencia de este Manual será condición previa al primer desembolso de los recursos de financiamiento del Banco.

Cuadro III.1				
Plan Operativo Tentativo Correspondiente al Primer Año de Ejecución²⁹				
Cifras en US\$				
ACTIVIDAD	COSTO TOTAL	FIN. BID	APORTE LOCAL	BENEFICIARIOS / COFINANCIACIÓN
1. Desarrollo y fortalecimiento institucional de las entidades de política, regulación, concesiones y supervisión				
Reforma Institucional y Financiera de los Servicios Públicos	200.000	175.000	25.000	SSPD/ Comisiones de Regulación/ DNP/ MHCP
Apoyo a la política para la competencia, acceso universal y regulación de la participación privada en el sector de telecomunicaciones	90.000	70.000	20.000	Fondo de Comunicaciones
Total Componente	290.000	245.000	45.000	
2. Preparación y promoción de proyectos específicos de participación privada				
Transporte				
Diseño y estructuración de fondos de mantenimiento vial.	60.000	45.000	15.000	INVIAS
Estructuración de procesos de participación privada para la expansión, mejoramiento, mantenimiento y operación de aeropuertos	120.000	120.000	0	AEROCIVIL
Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) en Cúcuta	115.000	90.000	25.000	Municipio / FONADE
Preparación de proyectos de concesiones	59.298	42.721	16.577	Gobierno Nacional/ INCO
Total Transporte	354.298	297.721	56.577	
Energía				
Asesoría para la estructuración e implementación de las soluciones empresariales para la prestación del servicio de energía en Zonas No Interconectadas (ZNI)	100.000	100.000	0	ZONA / IPSE
Total Energía	100.000	100.000	0	
Agua y Saneamiento Básico				
Estructuración técnica, financiera y legal para la vinculación de operadores especializados	80.000	80.000	0	MAVDT
Total Agua y Saneamiento Básico	80.000	80.000	0	
Total Componente	534.298	477.721	56.577	
Gran Total	824.298	722.721	101.577	

²⁹ El POA no incluye los gastos administrativos, concurrentes, financieros y de adquisición de bienes.

E. Contratación de servicios de consultoría y adquisición de bienes

- 3.22 La contratación de servicios de consultoría y adquisición de bienes se realizará acorde con los lineamientos de política y procedimientos del Banco en la materia. Antes de iniciar el proceso de selección, y una vez cumplidos los requisitos locales que puedan requerirse, la UCP deberá presentar para la aprobación del Banco toda la documentación relacionada con el proceso de adquisición de bienes y contratación de firmas consultoras (términos de referencia, procedimientos de selección, documentos de licitación, entre otros).
- 3.23 Para la contratación de servicios de consultoría, se utilizará el sistema de concurso público internacional, cuando su costo estimado sea igual o superior al equivalente de US\$200.000. Para la adquisición de bienes y servicios relacionados, se utilizará el sistema de licitación pública internacional, cuando su costo sea mayor o igual al equivalente de US\$350.000.
- 3.24 Cuando el monto del contrato para la prestación de servicios de consultoría fuese igual o mayor al equivalente de US\$50.000 y menor al equivalente de US\$200.000, se utilizará el sistema de concurso público nacional. Como parte del sistema de concurso público nacional, y previa no-objeción del Banco, se permitirá seleccionar a los integrantes de la lista corta mediante la modalidad de precalificación por invitación. Este método permite seleccionar a los integrantes de la lista corta, que no podrá ser de menos de 3 ni más de 6 firmas consultoras, sin efectuar un proceso de precalificación abierto. Esta lista deberá ser el resultado de un proceso de sana competencia entre las posibles firmas. El Banco evaluará la conformación de estas listas durante la ejecución del programa. También se deberá obtener la aprobación del Banco antes de notificar a las firmas que forman parte de la lista corta e invitarlas a presentar ofertas. La utilización de este método se justifica por la existencia de un número suficiente de firmas especializadas en el mercado nacional, que pueden prestar los servicios de consultoría requeridos por el programa.
- 3.25 **Revisión ex-post.** La selección y contratación de la AP estarán sujetas a la evaluación de su capacidad institucional para efectuar las adquisiciones y contrataciones del programa. Con base en la experiencia de la primera etapa, y en la medida en que el Banco considere que la AP seleccionada cuenta con la capacidad institucional requerida, la evaluación de la contratación de servicios de firmas consultoras y profesionales, cuyos honorarios no excedan de US\$50.000, podrá ser realizada de manera ex-post. Para tal fin el Banco contratará los servicios de un consultor que aplicará la metodología recientemente desarrollada por ROS/DAU: Guía para la revisión ex-post de los procesos de adquisiciones y desembolsos (documento AF-600). La utilización de la modalidad de revisión ex-post será evaluada durante el periodo de ejecución del programa con el objeto de determinar su continuidad.
- 3.26 **Selección basada en Calidad y Costo (SBCC).** Se permitirá la modalidad de selección basada en calidad y costo para la contratación de servicios de consultoría especializados (banca de inversión o consorcios liderados por banca de inversión) en temas de concesiones y privatizaciones, y cuyo costo estimado supere el equivalente a US\$200.000. La utilización de esta modalidad se justifica por las

características del mercado internacional para dichos servicios, en el cual el precio constituye un factor determinante en la adjudicación de contratos. Para estos efectos se utilizará un procedimiento que permita una evaluación unificada de los aspectos técnicos y económicos de las propuestas. El mérito técnico no podrá ponderarse con un peso menor del setenta por ciento (70%) y el precio, con un peso mayor al treinta por ciento (30%). Los criterios de selección deberán someterse siempre a la aprobación del Banco antes de iniciar el proceso. Las invitaciones a presentar propuestas deberán especificar el carácter explícito del factor precio en el procedimiento de evaluación.

- 3.27 Las normas correspondientes a la adquisición de bienes y contratación de servicios de consultoría estarán consignadas en el Manual Operativo del Programa, el cual recogerá las lecciones aprendidas del PPCI 1 y buscará dar una mayor agilidad a los procesos de contratación, en observancia de las políticas y procedimientos del Banco al respecto. El programa no prevé la construcción de obras civiles. El Plan Tentativo de Adquisiciones del Programa se adjunta en el Anexo II.

F. Desembolsos y fondo rotatorio

- 3.28 Para los desembolsos del programa se establecerá un fondo rotatorio por un monto equivalente al 5% del financiamiento del Banco. En el caso de que este monto sea insuficiente para generar un flujo de caja adecuado para atender los compromisos del programa, el prestatario podrá solicitar al Banco un aumento del mismo, de conformidad con las políticas y procedimientos del Banco en la materia. El Organismo Ejecutor será responsable por la presentación al Banco del informe semestral sobre fondo rotatorio dentro de los sesenta (60) días del cierre de cada semestre.

G. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 3.29 El periodo para la ejecución del programa se ha estimado entre 3 y 4 años a partir de la entrada en vigencia del Contrato de Préstamo. Se prevé que el préstamo propuesto estará completamente desembolsado 4 años después de la entrada en vigencia del Contrato de Préstamo. El cuadro III.2 presenta un resumen del calendario de desembolsos del programa.

Cuadro III.2					
Programa Tentativo de Desembolsos (en US\$)					
FUENTE	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	TOTAL
BID	728,845	1,610,000	1,400,000	1,266,155	5,005,000
Aporte Local	312,362	690,000	600,000	542,638	2,145,000
Total	1,041,207	2,300,000	2,000,000	1,808,793	7,150,000

H. Financiamiento retroactivo

- 3.30 Siempre que se hayan seguido los procedimientos de adquisiciones establecidos en el contrato de préstamo, el Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del programa, gastos que no sobrepasen en su totalidad el equivalente a US\$ 250,000 (correspondiente al 5% del financiamiento del Banco) y que hayan

sido realizados en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2003 y la fecha de aprobación del crédito.

I. Auditoría externa

- 3.31 La auditoría operacional y financiera del programa y la auditoría financiera del administrador del programa serán llevadas a cabo por una firma de auditores independiente aceptable para el Banco. La auditoría será financiada con recursos del préstamo y se realizará de acuerdo a las políticas y procedimientos del Banco. Los términos de referencia para la contratación de la firma de auditores independiente deberán corresponder al modelo establecido por el Banco (Documento AF-400) y el proceso para su selección deberá seguir los lineamientos establecidos para la licitación de auditorías (Documento AF-200). Asimismo, el alcance y naturaleza de las actividades a ser desarrolladas por dicha firma deberá adecuarse a lo establecido en la política general sobre auditoría de proyectos y entidades (Documento AF-200), y a las guías para la preparación de estados financieros y requisitos de auditoría independiente (Documento AF-300).

J. Seguimiento y evaluación

- 3.32 El Banco realizará el seguimiento a la ejecución de los POA, a través de informes de avance anuales. Adicionalmente, se llevará a cabo una evaluación de medio término financiada con recursos del programa, la cual tendrá lugar en el momento en el que los recursos comprometidos para el desarrollo de actividades del programa alcancen un nivel equivalente al 50 % del monto del financiamiento del Banco. Para efectos de la preparación de estos informes, se han asignado recursos del préstamo para el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación basado en indicadores de desempeño. El DNP se encargará de recolectar la información necesaria para la construcción de los indicadores, hacer seguimiento a su evolución y preparar informes para su publicación. Los resultados esperados del programa y los indicadores para su medición se presentan en el marco lógico en el Anexo I. La definición de los indicadores, de su línea de base y de la metodología para su seguimiento, se encuentra consignado en un documento suplementario.
- 3.33 **Evaluación ex-post.** La UCP recopilará y archivará toda la información e indicadores de desempeño relacionados con el seguimiento y evaluación de la ejecución del programa (informes de avance en la ejecución de los POA, informes de auditoría, indicadores de desempeño, informe de evaluación interna del programa, entre otros). Esta información estará disponible para su revisión: a) en el momento en que se prepare el Informe de Terminación de Proyecto; y b) como insumo para la preparación de reportes de evaluación por parte de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) u otras partes interesadas, con base en sus propios criterios y de acuerdo con los lineamientos de política del Banco al respecto (GN-2254-6).

K. Divulgación

- 3.34 El DNP establecerá un Sitio de Internet para promocionar el programa, facilitar la evaluación del desempeño en su ejecución y aumentar la transparencia en el desarrollo de sus actividades. El Sitio deberá contener: a) información sobre las actividades del programa y la vinculación de capital privado en los sectores de

infraestructura en general; b) información sobre la forma de acceder a recursos del programa; c) la descripción de los proyectos de participación privada identificados, en proceso de estructuración y finalizados; d) los informes del grado de avance en la ejecución de los POA; e) datos relevantes sobre la evolución de los indicadores de participación privada; f) los estudios financiados con recursos del programa; y g) otros contenidos y publicaciones relevantes para usuarios e inversionistas, entre otros. El mantenimiento y actualización del Sitio serán llevados a cabo por el DNP.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional

- 4.1 La evaluación de la primera etapa del PPCI concluyó que el DNP cuenta con la capacidad institucional suficiente para la implementación del programa y recomendó concentrar la ejecución de programas futuros en esta dependencia únicamente. Los arreglos al esquema de ejecución que se incluyeron en el diseño de esta segunda etapa recogen esta recomendación y a la vez buscan maximizar la capacidad institucional del DNP mediante: la separación de las labores de dirección estratégica y ejecución; la clara delimitación de responsabilidades en el Manual Operativo; y el fortalecimiento del rol de las instancias de coordinación técnica (GEINF) y administrativa (UCP).
- 4.2 **Dirección estratégica.** Con el fin de lograr la coordinación de las actividades al más alto nivel, evitar la duplicación de funciones y maximizar el impacto de los escasos recursos públicos, el programa prevé la separación de las funciones de dirección estratégica y de ejecución. Para esto el programa tiene previsto la institución de un CD que facilite la coordinación entre el MHCP y del DNP, por considerarla fundamental para la definición de las prioridades del programa, no solo en función de los criterios de priorización señalados, sino también de acuerdo a la evolución de parámetros fiscales y prioridades de política macroeconómica en general. El CD establecerá los lineamientos estratégicos del programa que servirán como guía para la ejecución del programa por parte del DNP.
- 4.3 **Capacidad técnica.** El DNP cuenta con la capacidad técnica necesaria para el desarrollo del programa, la cual se puede corroborar con experiencias previas en la implementación de otros programas y en la definición de proyectos de inversión en el marco de estrategias sectoriales. La capacidad técnica del programa estará concentrada en la Dirección de Infraestructura y Energía del DNP y en las subdirecciones técnicas sectoriales que dependen de ésta. Con el objeto de minimizar los efectos negativos que la dispersión sectorial del programa pueda tener y con el propósito de asegurar la coherencia técnica de las iniciativas, la GEINF se ocupará de coordinar las actividades de las subdirecciones sectoriales mencionadas y de realizar las actividades de asesoría necesarias para apoyar a las entidades beneficiarias en el desarrollo de las actividades del programa.
- 4.4 **Capacidad Administrativa.** Las labores administrativas del programa serán coordinadas y supervisadas por la UCP. La capacidad administrativa del DNP será suplementada, en lo referente a la adquisición de bienes y servicios de consultoría, con la contratación de la AP, la cual será seleccionada con base en su capacidad y experiencia comprobada en el desarrollo de las funciones que le corresponden.
- 4.5 **Coordinación interinstitucional.** La UCP también realizará esfuerzos de coordinación institucional con el fin de lograr el mayor nivel de compromiso de las entidades beneficiarias en la fase de ejecución de los estudios, así como también para promover la incorporación de los resultados en los programas de cada entidad. En este contexto se ha considerado estratégico asegurar el aporte de recursos de

aporte local mediante la figura de los convenios inter-administrativos. A través de estos convenios las entidades beneficiarias asumen compromisos institucionales y técnicos pero también garantizan el giro de los recursos de aporte local.

- 4.6 El esquema de ejecución del programa propuesto hace viable su implementación en el contexto institucional. Las lecciones aprendidas en la primera etapa del programa y la experiencia acumulada del DNP, permiten asignar un grado de confianza alto a la capacidad institucional del ejecutor.

B. Viabilidad socioeconómica

- 4.7 Las acciones del programa en transporte, energía, comunicaciones, y agua potable y saneamiento se traducirán en mejoras en los estándares de vida de la población, en especial de aquella de bajos recursos.
- 4.8 Las soluciones de transporte urbano masivo beneficiarán a las poblaciones de bajos recursos en las ciudades en las que se implementen y generaran ahorros importantes representados en una reducción en los tiempos de viaje y una disminución en la tasa de la accidentalidad. Se estima que la implementación de la primera fase del sistema TM en Bogotá, tendrá como beneficio un ahorro en el tiempo de viaje de los usuarios correspondiente a US\$1,203 millones, durante los primeros diez años de operación³⁰.
- 4.9 Las ZNI están caracterizadas por un alto índice de necesidades básicas insatisfechas y por un bajo nivel de ingresos, que se traducen en marginamiento social y económico. En los últimos años estas condiciones se han agravado como consecuencia de la falta de infraestructura física, escasa presencia estatal y la creciente actividad de grupos armados. El desarrollo de soluciones empresariales para la prestación del servicio de energía en estas zonas generará beneficios importantes en las áreas de educación y salud , así como un aumento en la productividad de las empresas localizadas en las áreas de influencia del programa.
- 4.10 La participación privada en los programas de telefonía social también beneficia a las poblaciones de bajos ingresos en zonas rurales y urbanas. La instalación de puntos de telefonía comunitaria en las localidades que en la actualidad carecen de servicios de telecomunicaciones, y la instalación, operación y mantenimiento de telecentros, permitirá a los habitantes de estas regiones acceder a un bajo costo a información importante y contenidos instructivos en los campos de educación, prevención de enfermedades y capacitación para el desarrollo de actividades productivas, entre otras.

C. Viabilidad financiera

- 4.11 El aporte de contrapartida provendrá del Presupuesto General de la Nación, mediante la asignación directa de recursos al DNP para la ejecución de este

³⁰ Chaparro, Irma, “Evaluación del impacto socioeconómico del transporte urbano en la ciudad de Bogotá. El caso del sistema de transporte masivo, Transmilenio”, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2002.

programa; y de los recursos provenientes de aportes locales por parte de las entidades beneficiarias. El Gobierno Nacional ha apropiado recursos del orden de US\$1 millón para el desarrollo del programa durante el primer año de ejecución.

- 4.12 La UCP firmará acuerdos con las entidades beneficiarias, como parte de una estrategia para asegurar su participación efectiva en la cofinanciación del programa. En este sentido, la UCP ha iniciado una serie de consultas con dichas entidades, para formalizar los compromisos en la figura de convenios y de este modo garantizar la oportunidad y suficiencia de recursos de contrapartida.

D. Impacto ambiental y social

- 4.13 Dada la naturaleza de las actividades a ser financiadas con recursos del programa, no se prevén impactos ambientales y sociales directos. Sin embargo, para el manejo de los impactos que puedan tener los proyectos de participación privada que se estructuren con recursos del programa, se tienen previstas acciones que contribuyan a minimizar los efectos sociales y ambientales negativos.
- 4.14 En este sentido, cabe resaltar que como parte de las actividades desarrolladas con recursos del PPCI 1, el DNP contrató un estudio para definir la normatividad ambiental aplicable a proyectos de participación privada en infraestructura.³¹ El estudio contribuyó al análisis y definición de especificaciones técnicas para la identificación y manejo de impactos ambientales y su incorporación en el proceso de gestión ambiental integral de los proyectos de participación privada. Esta asesoría permitió definir y clarificar el alcance de los requerimientos establecidos por el MAVDT, y sirvió como insumo para la elaboración de normas y guías ambientales sectoriales. El PPCI 1 también financió un estudio para la formulación y gestión de una política ambiental energética, cuyo objetivo fue elaborar una metodología para la evaluación ambiental del sector y aportar elementos fundamentales para la formulación de lineamientos de política³². Estos estudios sirvieron para el establecimiento de un marco de referencia para la prevención y manejo adecuado de los posibles impactos generados por proyectos de infraestructura.
- 4.15 **Sector Transporte.** En lo que respecta a los proyectos de transporte, se cuenta con procedimientos establecidos para la prevención y manejo de los impactos sociales y ambientales. El MAVDT es el encargado de establecer las políticas y de realizar los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y el Diagnóstico Ambiental de Alternativas, en el marco del proceso de licenciamiento ambiental. Adicionalmente, el diseño y estructuración de SITMs incorporará un importante análisis ambiental, orientado a determinar la descontaminación generada por la reducción de sobreoferta vehicular y la edad del parque automotor. Se cuenta

³¹ “Normas técnicas ambientales para proyectos tipo en el marco de la participación privada en Colombia”, DNP, 2001.

³² Adicionalmente, la UPME contrató en el 2001 - 2002 el estudio: “Valoración de Pasivos Ambientales en Colombia, énfasis sector eléctrico”, con apoyo del MAVDT y el DNP, que comprendió la definición, el enfoque de valoración, y unos principios que guían la elaboración de la metodología de valoración.

también con guías ambientales para proyectos el sector aeroportuario, portuario, vías férreas, y mantenimiento de la red vial secundaria y terciaria, entre otros.

- 4.16 **Sector Energía.** La política ambiental en el sector de energía se rige por lo establecido en el documento CONPES 3120³³, el cual define la estrategia de gestión ambiental para el sector y la responsabilidad en el seguimiento y evaluación de los compromisos asumidos por las diferentes entidades en esta materia. La estrategia plantea acciones en lo referente a planificación de la gestión, herramientas de regulación y concertación aplicables, marco institucional, e instrumentos de coordinación. A la fecha se han formulado guías ambientales para proyectos de generación (hidroeléctricas y termoeléctricas), y de transmisión y distribución eléctrica.
- 4.17 **Sector Agua Potable y Saneamiento Básico.** En este sector, bajo la tutela del MAVDT, se viene fortaleciendo la implementación de las normas ambientales buscando equilibrio y coherencia entre los lineamientos que propenden por la conservación de los recursos naturales y aquellos que buscan la expansión de coberturas de los servicios. La legislación vigente y los lineamientos de política obligan a todos los proyectos a cumplir con la normatividad ambiental, lo cual queda explícitamente estipulado en todos los contratos suscritos en el marco del PME y para lo cual existen manuales y normas técnicas diseñadas por los antiguos Ministerios de Desarrollo y Medio Ambiente, ahora bajo el manejo del MAVDT. Es importante recalcar que entre los requerimientos que deben cumplir los proyectos se encuentra el de contar con un EIA.
- 4.18 No obstante los avances logrados en el tratamiento de los temas ambientales y sociales durante el periodo de ejecución del PPCI 1, la evaluación de esta etapa determinó la importancia de enfatizar este tema en la política y regulación de los sectores de infraestructura y en la estructuración de proyectos específicos. En línea con esta recomendación, el PPCI 2 buscará consolidar las iniciativas del GdC, mediante la incorporación de una estrategia ambiental y social en el proceso de participación privada en infraestructura. El desarrollo de esta estrategia comprenderá las siguientes acciones: a) incluir actividades para relacionar más estrechamente el tratamiento de los aspectos ambientales y sociales con la política y regulación de los sectores de infraestructura; b) perfeccionar los procedimientos para la incorporación de componentes ambientales y sociales en la estructuración de los procesos de participación privada y c) incluir las disposiciones referidas a este tema en el Manual Operativo del programa.
- 4.19 El componente de desarrollo y fortalecimiento institucional apoyará a las entidades responsables por la regulación y supervisión de las actividades y compromisos sociales y ambientales en procesos de privatización y concesión de infraestructura. Adicionalmente, como parte del componente de preparación y promoción de procesos de participación privada, los términos de referencia para la preparación de proyectos específicos incluirán: (i) la evaluación ambiental y social de nuevas concesiones; y (ii) la realización de auditorías ambientales y sociales de servicios y

³³ Documento CONPES 3120 (Junio de 2001): “Estrategia para el Mejoramiento de la Gestión Ambiental en el Sector Eléctrico”.

sistemas de infraestructura existentes con impactos significativos. En los procesos de selección de los operadores e inversionistas privados, el Gobierno Nacional explorará la introducción de criterios de elegibilidad sobre la responsabilidad social como una variable para la selección. Finalmente, el Manual Operativo del Programa resumirá la normativa vigente en cada sector y hará referencia a las guías técnicas aplicables en cada caso.

E. Beneficios

- 4.20 El programa propuesto generará beneficios significativos representados en el incremento en la cobertura y calidad de los servicios de infraestructura; en una mayor eficiencia en el manejo de los escasos recursos públicos; en el mejoramiento en la posición competitiva del país; y en su contribución al apalancamiento de recursos para el Estado en una difícil coyuntura fiscal.
- 4.21 La participación privada constituye un medio valioso para el apalancamiento de las inversiones que el sector requiere, liberando recursos públicos para la inversión en otros sectores y aumentando la capacidad de ejecutar proyectos, en un contexto de limitaciones fiscales. Cabe resaltar que como resultado de los procesos de participación privada, cuya preparación y promoción fue apoyada con recursos del PPCI 1, se logró generar una inversión privada de 2.792 millones, y pública de US\$2.623 millones³⁴, de los cuales US\$2.405 millones correspondieron a aportes públicos para el desarrollo de SITMs. Otra ventaja reside en las ganancias de eficiencia por la competencia entre inversionistas y los ahorros que ésta representa.
- 4.22 Otro beneficio del programa se deriva del gran impacto que el desarrollo de corredores viales y de otra infraestructura intermodal de transporte, a ser construida, rehabilitada y operada bajo el esquema de concesión, tendría sobre la competitividad y el desarrollo del sector exportador. En Colombia, los grandes centros de producción están concentrados en el interior a una gran distancia de los puertos, situación que eleva el costo de los bienes y afecta negativamente la competitividad del sector productivo. Por esta razón, el desarrollo de una infraestructura de transporte interconectada, bajo un esquema operativo que responda a las condiciones de demanda, tipo de carga y destino de los productos, es una prioridad para el país. En este sentido, el desarrollo de infraestructura a través de la participación del sector privado y bajo el concepto de corredores de transporte, tendrá un impacto significativo sobre la competitividad de la economía.
- 4.23 Por otro lado, para los inversionistas la participación privada en infraestructura constituye la apertura a nuevos mercados, lo que les permite diversificar el riesgo y lograr rentabilidades atractivas con colocaciones de largo plazo. Asimismo, la venta de las empresas proveedoras de servicios de infraestructura, de utilizarse el esquema de democratización accionaria, puede contribuir de manera importante al desarrollo de mercado de capitales local³⁵.

³⁴ Del total de inversión, US\$300 millones de inversión privada y US\$114 millones de inversión pública, corresponden a procesos que están aún por concluirse.

³⁵ Cabe resaltar el proceso de democratización accionaria llevado a cabo por la Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB), a través del cual se obtuvieron recursos por 245 mil millones de pesos (alrededor de US\$87

- 4.24 Finalmente, el usuario puede beneficiarse por las mejoras en la prestación de servicios de infraestructura que se asocian con la entrada de operadores privados calificados. Este beneficio se evidencia en la introducción de nuevas tecnologías, estándares superiores de servicio al cliente y en un mejor mantenimiento de la infraestructura. En este sentido, es importante mencionar que los indicadores de cobertura y calidad en los sectores de infraestructura han presentado una evolución favorable desde la iniciación del programa de participación privada³⁶.

F. Riesgos

- 4.25 El programa presenta cuatro riesgos: (i) la falta de un compromiso continuo con la implementación de las acciones previstas para promover la participación privada por parte de las entidades beneficiarias; (ii) un limitado espacio fiscal que podría dificultar la oportunidad y suficiencia de los recursos de contrapartida; (iii) el deterioro en la percepción de los inversionistas sobre el clima de negocios y el reducido interés del sector privado con respecto a la inversión en infraestructura en la región; y (iv) la falta de una adecuada coordinación institucional.
- 4.26 **Compromiso de las entidades beneficiarias.** Por razones de naturaleza política o de otra índole, las entidades beneficiarias podrían no implantar las recomendaciones y acciones previstas para promover la participación privada en los servicios de infraestructura. Con miras a mitigar este riesgo, mediante los criterios de priorización se privilegiarán aquellas actividades para las cuales las entidades beneficiarias que cuentan con recursos propios contribuyan con parte del aporte local previsto. Asimismo, se continuará con la práctica de la primera etapa de celebrar acuerdos entre el Organismo Ejecutor y las entidades beneficiarias, mediante los cuales éstas se comprometen a supervisar y promover la implementación de las acciones identificadas como resultado de las actividades del programa.
- 4.27 **Disponibilidad de recursos de contrapartida.** Dado el limitado espacio fiscal del gobierno, existe el riesgo de que las asignaciones presupuestarias para los recursos de contrapartida no sean ni suficientes ni oportunas. La incorporación de mecanismos para la contribución de recursos propios por parte de las entidades beneficiarias, tendrá el beneficio adicional de reducir en alguna medida la necesidad de aportes locales por parte del Gobierno Central, en una coyuntura en la cual los espacios fiscales se encuentran sujetos a restricciones o condicionalidades de estabilidad macroeconómica. También cabe resaltar que el Gobierno Central ha apropiado los recursos necesarios para ejecución del programa durante el 2004.
- 4.28 **Percepción y reducido interés de los inversionistas.** El deterioro en la percepción de los agentes privados sobre el clima para la inversión y el reducido interés privado para invertir en infraestructura en la Región, constituyen un riesgo del

millones) y se logró la vinculación de 61,313 colombianos como inversionistas. ISA también desarrolló un proceso similar en el que 93,000 inversionistas individuales se vincularon.

³⁶ Para una descripción más detallada de la evolución de los indicadores de inversión privada, y cobertura y calidad en los sectores de transporte, agua, energía y agua y saneamiento básico en el periodo 1994-2001, ver los indicadores de desempeño de la primera etapa del programa (PPCI-1): [1\) Resumen de Indicadores](#) y [2\) Definición](#).

programa. En efecto, la inversión generada en proyectos de participación privada en infraestructura en Latinoamérica y el Caribe, se ha reducido considerablemente desde un pico de aproximadamente US\$75,000 millones en 1998 hasta un nivel de alrededor de US\$17,000 millones en el 2002 (su nivel más bajo desde 1993)³⁷. Esto se explica por la conclusión de los grandes procesos de privatización iniciados a comienzos de la década pasada, y por la crisis económica que afectó a algunas de las más grandes economías de la región y que contribuyó negativamente a la percepción de los inversionistas con respecto al clima de negocios³⁸. El programa propuesto busca sentar las bases necesarias para asegurar condiciones favorables de entrada y salida a los agentes privados y de esta forma contribuir a un aumento en la inversión. Para estos efectos, se apoyará la consolidación de los marcos reguladores y de supervisión y se financiará la preparación integral de procesos de participación privada transparentes y competitivos, que incorporen la divulgación oportuna de información técnica y financiera relevante. Para contribuir con este propósito, se tiene previsto el lanzamiento de un sitio de Internet para la promoción de las actividades del programa y la rendición de cuentas. Todo lo anterior contribuirá a reducir la incertidumbre sobre la calidad de estos procesos y afianzará el compromiso efectivo de las autoridades con los mismos.

- 4.29 **Coordinación institucional.** En vista de la multiplicidad de entidades involucradas para cada uno de los sectores, existe el riesgo de que la coordinación entre entidades no sea la más eficiente. El diseño del programa minimiza los posibles problemas relacionados con la falta de coordinación en su ejecución mediante tres elementos: (i) la concentración de la ejecución en un único organismo; (ii) el establecimiento de un CD de alto nivel encargado de la dirección estratégica del programa y de las relaciones con las entidades beneficiarias; y (iii) la implantación de un esquema de ejecución basado en POAs.

³⁷ Base de datos de participación privada en infraestructura. Banco Mundial (2003).

³⁸ "Private Participation in Infrastructure: Trends in Developing Countries in 1990-2001", Banco Mundial, 2003.

Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura-Segunda Etapa (CO-0263)

Marco Lógico

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES DE DESEMPEÑO	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
Fin			Sostenibilidad
Contribuir a mejorar la cobertura y calidad en la provisión de servicios de infraestructura básica (transporte, energía, comunicaciones, y Agua Potable y Saneamiento Básico)	<p>Verificables 3 años después de finalizado el programa</p> <p>Transporte</p> <ul style="list-style-type: none"> Los niveles de calidad y servicio de los aeropuertos que hayan sido concesionados estarán como mínimo en la categoría C, y en el Aeropuerto El Dorado de Bogotá en la categoría B, de acuerdo a la metodología de medición de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) [<u>Línea de base: El Aeropuerto El Dorado de Bogotá es de Nivel C y los demás aeropuertos por concesionar están entre los niveles C y D – Medición Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (AEROCIVIL)</u>] El estado de las vías cuyo mantenimiento se realiza bajo el esquema de participación privada se adecua a lo establecido en las condiciones de estado (indicadores técnicos para cada nivel de intervención) que se estipulan en los contratos de mantenimiento. [<u>Línea de Base: Los corredores viales en los que se prevé implementar proyectos de este tipo no cumplen con las condiciones mínimas de estado que establece el Instituto Nacional de Vías (INVIAS)</u>] Entre el 40 y 50 % de la demanda por transporte público es movilizada a través de los Sistemas de Transporte Integrado Masivo (SITM) en las ciudades en las que se han implementado. [<u>Línea de Base: Número de pasajeros movilizados por SITMs en las ciudades en los que se planea implementar SITMs: 0</u>] <p>Energía</p> <ul style="list-style-type: none"> Aumento en la eficiencia de la gestión del servicio de energía eléctrica (Al menos 2 horas más de servicio al día en promedio) en las Zonas No Interconectadas (ZNI) en las que se estructuran proyectos con participación privada [<u>Línea de Base: promedio de 8 horas de prestación del servicio al día – Medición IPSE</u>] <p>Agua y Saneamiento Básico</p> <ul style="list-style-type: none"> Aumento en la cobertura de 5 puntos en acueducto y 5 puntos en alcantarillado en los municipios en los desarrollaron procesos de participación privada [<u>Línea de Base: cobertura acueducto: 75%; cobertura alcantarillado 50%. Coberturas promedio en los municipios donde se han estructurado proyectos en los últimos 10 años.</u>] Cumplimiento de la normatividad colombiana (Decreto 475 de 1998) sobre la calidad del agua, en los municipios en los que se desarrollaron procesos de participación privada. [<u>Línea de base: Como parte de los procesos de participación privada, en el diagnóstico inicial se incluye una revisión de las condiciones de calidad del agua, la cual generalmente se encuentra que no cumple alguno o varios de los requisitos exigidos por el Decreto 475</u>] 	Estadísticas recopiladas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP)	<p>Continuidad del compromiso de política del gobierno con el proceso de privatización en los sectores de infraestructura.</p> <p>Mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y política.</p>

Propósito			Propósito a Fin
Aumentar la participación del sector privado en el financiamiento, construcción y/o operación, rehabilitación y mantenimiento de los servicios de infraestructura en el marco de estructuras de mercado competitivas y de una regulación eficiente.	<p>Verificables al finalizar el periodo de ejecución del programa</p> <p>Transporte</p> <ul style="list-style-type: none"> Vinculación de al menos dos (2) empresas privadas más a la operación de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) en las ciudades en las que se estructuraron estos proyectos. <u>[Línea de Base: En la actualidad se cuenta con 7 operadores privados vinculados a la operación de SITMs: Transmilenio, Bogotá (2003)]</u> Al menos dos (2) aeropuertos más son operados por sector privado bajo el esquema de concesión. <u>[Línea de Base: Aeropuertos concesionados actualmente: Cartagena, Barranquilla y Cali, y la Segunda Pista del Aeropuerto el Dorado de Bogotá]</u> Al menos tres (3) Proyectos de Fondos de Mantenimiento Vial con participación privada se encuentran en operación. <u>[Línea de Base: A la fecha no se han estructurado proyectos de este tipo]</u> <p>Energía</p> <ul style="list-style-type: none"> Al menos dos (2) operadores privados encargados de la administración, operación y expansión de la cobertura del servicio de energía eléctrica en Zonas No Interconectadas (ZNI) <u>[Línea de base: Actualmente no se cuenta con operadores privados]</u> <p>Agua y Saneamiento Básico</p> <ul style="list-style-type: none"> Al menos dos (2) operadores privados más vinculados a la operación de los servicios de acueducto y alcantarillado <u>[Línea de base: 20 operadores han sido vinculados en el marco del Plan de Modernización Empresarial (PME) del Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial (MVADT)]</u> Instrumentos de regulación y control implementados para las entidades de política, regulación, concesiones y supervisión de los sectores de infraestructura <u>[Línea de base: Estos instrumentos no han sido implementados]</u> 	<p>Estadísticas Departamento Nacional de Planeación (DNP)</p> <p>Sistema de seguimiento y evaluación del programa.</p>	<p>Ejecución efectiva del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 y de los procesos de privatización previstos en el programa de financiamiento del país.</p> <p>Los factores de seguridad y de demanda garantizan la rentabilidad de las operaciones privadas en los sectores de infraestructura.</p> <p>Los procesos de participación privada se realizan bajo un marco transparente y de competencia.</p> <p>Las agencias regulatorias y de supervisión mantienen una capacidad de gestión efectiva</p> <p>Los agentes privados introducen eficiencia en la financiación, construcción y/o operación, rehabilitación y administración de los servicios de infraestructura</p>
RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES DE DESEMPEÑO	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS

Componentes			Componentes a propósito
<p>1. Fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional de las entidades de política, regulatorias y de supervisión en los sectores de infraestructura</p> <p>Capacidad técnica e institucional de las entidades de política, regulación y supervisión en los sectores de infraestructura fortalecida y consolidada de manera sostenible</p>	<ul style="list-style-type: none"> Al menos cuatro (4) estudios sobre aspectos técnicos, jurídicos, ambientales y operativos para el fortalecimiento de entidades de política, regulación y supervisión de los sectores de infraestructura completados al finalizar el tercer año de ejecución. Al menos cuatro (4) estudios para el diseño e implementación de instrumentos de regulación y control para las empresas de servicios públicos, completados durante el periodo de ejecución del programa. Estudios para el diseño y ajuste de políticas para el acceso universal, regulación, y fomento de la participación privada en telecomunicaciones, completados durante el periodo de ejecución del programa. 	<p>Sistema de seguimiento y evaluación del programa</p> <p>Informes del grado de avance en la implementación de los POA.</p>	<p>Apropiación efectiva de los conocimientos técnicos generados durante el programa por parte de los funcionarios en las agencias beneficiarias y existencia de medios que permitan la creación de una memoria institucional en cada una de esas entidades.</p> <p>Las entidades beneficiarias cuentan con los recursos y personal necesarios para realizar su función.</p> <p>Continuidad del marco regulatorio e institucional que rige el establecimiento de políticas, la regulación y supervisión de los sectores de infraestructura.</p>
<p>2. Apoyo a la preparación y promoción de procesos específicos de participación privada en los sectores de infraestructura en el marco de estrategias de desarrollo sectorial</p> <p>Nuevos procesos de participación privada para proyectos estratégicos estructurados, en el marco de los planes de desarrollo sectorial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Proyectos para la entrega en concesión del mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento y/o operación de al menos dos (2) aeropuertos de importancia alta y media en el país, completamente estructurados al finalizar el periodo de ejecución del programa. El diseño conceptual de al menos un (1) SITM ha sido completado al finalizar el periodo de ejecución del programa. Al menos un (1) proyecto de participación privada para el diseño y operación de SITMs en ciudades intermedias ha sido completamente estructurado al finalizar la ejecución del programa. Al menos tres (3) proyectos piloto de fondos de mantenimiento vial con participación privada en el ámbito nacional y sub-nacional completamente estructurados al finalizar el periodo de ejecución del programa. Al menos dos (2) proyectos para el establecimiento de soluciones empresariales para la prestación del servicio de energía, completamente estructurados al finalizar el periodo de ejecución del programa. Al menos dos (2) proyectos de participación privada en el sector de agua y saneamiento básico a nivel sub-nacional estructurados al finalizar la ejecución del programa. 		<p>La percepción de los inversionistas privados es favorable.</p> <p>Compromiso de las entidades beneficiarias para implementar programa de privatización y concesiones.</p>

**Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en
Infraestructura-
Segunda Fase (CO-0263)**

Plan Tentativo de Adquisiciones¹

Adquisiciones Principales del proyecto Montos en US\$	Fuente de Financiamiento		Método	Precalificación	Fecha de contratación estimada	Estado
	BID (%)	Local (%)		Sí/No		
CONSULTORIAS						
Reforma institucional y financiera de los servicios públicos Contratación de al menos cuatro (4) estudios para evaluar e implantar instrumentos de regulación y control <ul style="list-style-type: none">Monto: US \$ 200,000	83%	17%	CD / LPN	No	2005 I	Pendiente
Apoyo a la política para la competencia, acceso universal y regulación de la participación privada en el sector de telecomunicaciones Elaborar un estudio basado en el desarrollo de una serie de indicadores críticos que sirva de insumo para el diseño de lineamientos de política <ul style="list-style-type: none">Monto: US \$ 90,000	78%	22%	LPN	No	2005 II	Pendiente
Fondos de mantenimiento Estructuración de un (1) proyecto de fondos de mantenimiento de carreteras de la Red Nacional. <ul style="list-style-type: none">Monto: US \$ 60,000	75%	25%	LPN	No	2005 I	Pendiente
Concesión de Aeropuertos Estructuración de procesos de participación privada para la expansión, mejoramiento, mantenimiento y operación de aeropuertos. <ul style="list-style-type: none">Monto: US \$ 120,000	100%	0%	LPN	No	2005 I	Pendiente
Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) para Cúcuta. Consultoría para el diseño Conceptual del sistema. <ul style="list-style-type: none">Monto: US \$ 115,000	78%	22%	LPN	No	2005 II	Pendiente
Asesoría para la estructuración e implementación de soluciones empresariales para la prestación del servicio de energía en Zonas No Interconectadas (ZNI) Diseño e implementación de esquemas para la vinculación de inversionistas y/u operadores estratégicos en dos (2) ZNI.	100%	0%	LPN	No	2005 I	Pendiente

¹ Notas:

LPI: Licitación Pública Internacional
CP: Comparación de Precios
LP: Licitación Privada

LPN: Licitación Pública Nacional
CD: Contratación Directa sin Competencia
AD: Administración Directa

<ul style="list-style-type: none"> • Monto: US \$ 100,000 						
Estructuración de procesos de participación privada en el sector de agua potable y saneamiento. Estructuración técnica, financiera y legal para la vinculación de operadores privados. <ul style="list-style-type: none"> • Monto: US \$ 80,000 	100%	0%	LPN	No	2005 II	Pendiente
Preparación de proyectos de concesiones en transporte. Varios estudios. <ul style="list-style-type: none"> • Monto: US \$ 59,298 	72%	28%	LPN	No	2005 I	Pendiente
Concesiones viales Estructuración y comercialización de proyectos de concesión. <ul style="list-style-type: none"> • Monto: US \$ 200,000 	71%	29%	LPN	No	2006 I y 2006 II	Pendiente
Concesiones menores en asocio regional Estructuración de proyectos <ul style="list-style-type: none"> • Monto: US \$ 150,000 	71%	29%	LPN	No	2006 II	Pendiente
Fondos de mantenimiento Estructuración de proyectos de fondos de mantenimiento de carreteras de la Red Nacional. <ul style="list-style-type: none"> • Monto: US \$ 300,000 	71%	29%	LPN	No	2006 I	Pendiente
Concesión de aeropuertos Estructuración de procesos de participación privada para la expansión, mejoramiento, mantenimiento y operación de aeropuertos en tres (3) grupos de aeropuertos. <ul style="list-style-type: none"> • Monto: US \$ 450,000 	71%	29%	LPN y/o LPI	No	2006 I y 2007 II	Pendiente
Diseño de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) Estudios para la construcción de la matrices origen destino, reestructuración de rutas de transporte público y otros aspectos técnicos. <ul style="list-style-type: none"> • Monto: US \$ 180,000 	71%	29%	LPN	No	2007 II	Pendiente
Estructuración de esquemas de participación privada para SITM Varias asesorías para la estructuración legal y financiera de las concesiones. <ul style="list-style-type: none"> • Monto: US \$ 200,000 	71%	29%	LPN	No	2006 II y 2007 II	Pendiente
Proyectos de Gestión de Tráfico en Ciudades Intermedias Consultorías para la estructuración de nueve (9) proyectos. <ul style="list-style-type: none"> • Monto: US \$ 700,000 	71%	29%	LPN y/o LPI	No	2006 II–2007 I	Pendiente
Asesorías para apoyar el diseño e implementación de la política del sector telecomunicaciones Recolección y análisis de información básica del sector telecomunicaciones.	71%	29%	LPN	No	2006 II–2007 I	Pendiente

<ul style="list-style-type: none"> Monto: US \$ 80,000 						
Estructuración Técnica, Financiera y legal para la contratación de operadores especializados de acueducto y alcantarillado Estructuración técnica, financiera y legal para la vinculación de operadores privados (Varios) <ul style="list-style-type: none"> Monto: US \$ 360,000 	71%	29%	LPN	No	2006 II–2007 I	Pendiente
Desarrollo y fortalecimiento institucional para las entidades de política, regulatorias, y de supervisión Estudios para el diseño e implementación de instrumentos de regulación y control. <ul style="list-style-type: none"> Monto: US \$ 200,000 	71%	29%	LPN	No	2006 II–2007 I	Pendiente
Concesión o privatización de empresas de servicios públicos domiciliarios Asesorías y estructuraciones (Varios) <ul style="list-style-type: none"> Monto: US \$ 500,000 	71%	29%	LPN y/o LPI	No	2006 II–2007 I	Pendiente
BIENES						
Equipos de oficina <ul style="list-style-type: none"> Monto: US \$ 10,000 	0%	100%	CP	No	2005 II	Pendiente