



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto:	Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura – Segunda Etapa (PPCI-2)
País:	Colombia
Equipo de Proyecto Original:	Roberto Manrique (RE3/FI3) Jefe de equipo; Daniel Pulido (RE3/FI3); Vera Vicentini (RE3/FI3); Diego Buchara (LEG/OPR); Jairo Salgado (COF/CCO) y María Rosa Sosa (RE3/FI3)
Proyecto:	CO0263
Préstamo:	1594/OC-CO
Fecha del QRR:	20 de abril de 2009
Fecha de Aprobación:	

Equipo PCR:	Autor Principal y Miembros: Sergio Deambrosi (TSP/CCO), Pablo Guerrero (INE/TSP) y Rodrigo Vargas (CAN/CCO).
--------------------	--

ANEXOS

ANEXO I	Evaluacion del Prestatario.
ANEXO II	Acta del Taller de Cierre.

ENLACES ELECTRONICOS

Evaluacion del Programa de Participacion Privada y Concesion en Infraestructura-PPCI-2.

Informe Final del Consultor Jorge Vivas Reyna.

<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1943902>

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

APP	Asociación Público-Privada
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DIES	Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible
DNP	Departamento Nacional de Planeación
GdC	Gobierno de Colombia
INCO	Instituto Nacional de Concesiones
ISDP	Informe de Seguimiento de Desempeño del Proyecto (PPMR, por sus siglas en inglés)
MHyCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006
POA	Planes Operativos Anuales
PPCI	Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura
	Primera etapa: PPCI-1 (CO-0179)
	Segunda etapa: PPCI-2 (CO-0263)
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SITM	Sistema Integrado de Transporte Masivo
ZNI	Zonas No Interconectadas

ÍNDICE

I. INFORMACIÓN BÁSICA	1
II. EL PROYECTO	2
A. Contexto del Proyecto	2
B. Descripción del Proyecto.....	3
i. Objetivos del Desarrollo.....	4
ii. Componentes.....	4
C. Revisión de la Calidad del Diseño.....	5
III. RESULTADOS.....	5
A. Efectos Directos.....	5
B. Externalidades	7
C. Productos	8
D. Costos del Proyecto	10
IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO.....	10
A. Análisis de los factores críticos	10
B. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora.....	12
C. Desempeño del Banco	13
V. SOSTENIBILIDAD	14
A. Análisis De Factores Críticos	14
B. Riesgos Potenciales	15
C. Capacidad Institucional	16
VI. EVALUACIÓN YSEGUIMIENTO	17
A. Información Sobre Resultados.....	17
B. Seguimiento Futuro Y Evaluación Ex-Post.....	17
VII. LECCIONES APRENDIDAS	18

I. INFORMACIÓN BÁSICA

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)	
Título: Prestatario: República d Colombia Agencia Ejecutora (AE): Departamento Nacional De Planeacion (DNP) Proyecto: CO0263 Préstamo: 1594/OC-CO Sector: Reforma yModernizacion dl Estado Instrumento de préstamo: Investment / Cooperación Técnica Préstamo	Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura-Etapa 2 Fecha aprobación Directorio: 01 dic 2004 Fecha efectividad contrato préstamo: 21 dic 2004 Fecha elegibilidad del primer desembolso: 17 mar 2005 <u>Meses en ejecución</u> * desde aprobación: 51 * desde efectividad del contrato: 51 <u>Períodos de desembolso</u> Fecha original desembolso final: 21 dic 2008 Fecha actual desembolso final: 31 oct 2009 Extensión acumulativa (meses): 10 <u>Monto préstamo(s)</u> * Monto original: 5,000,000 * Monto actual: 5,000,000 * Pari Passu (si aplica): 70.11% Fueron fondos redireccionados de [] o a [] este proyecto? [X] N/A Monto US\$: <u>Desembolsos</u> * Monto actual: 100% <u>Costo total del proyecto</u> (estimado original): 7,150,000 <u>En estado de "Alerta"</u> Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS): Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):
Reducción de Pobreza (PTI): No Equidad Social (SEQ): No Clasificación ambiental:	

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
OD	[] Muy Probable(MP)	[X] Probable (S)	[] Poco Probable (PP)	[] Improbable (MI)
PI	[] Muy Satisfactorio (MS)	[X] Satisfactorio (S)	[] Poco Satisfactorio (I)	[] Muy Insatisfactorio (MI)
SO	[] Muy Satisfactorio (MS)	[X] Satisfactorio (S)	[] Poco Satisfactorio (PS)	[] Muy Insatisfactorio (MI)

II. EL PROYECTO

A. Contexto del Proyecto

- 2.1 En un contexto de aplicación de políticas de modernización del estado y apertura de la economía, desde la década de 1990 Colombia ha venido implementando profundas reformas sectoriales e institucionales sobre la administración del sector público. Los antecedentes de apoyo de los organismos multilaterales a dicho proceso se inician con el componente de Asistencia Técnica del Proyecto de Reforma del Sector Público, ejecutado entre 1990 y 1994, cofinanciado por el Banco y el Banco Mundial, por un monto de US\$13.5 millones, el cual contribuyó al desarrollo del nuevo marco institucional y regulador. En relación a la provisión de servicios de infraestructura, se estableció en el país un programa de promoción de la participación privada en el financiamiento, construcción, operación, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura en los sectores de transporte, transporte urbano, energía, comunicaciones, agua potable y saneamiento básico.
- 2.2 El apoyo tuvo continuidad con el Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura (PPCI). El PPCI-1 se ejecutó entre 1996 y 2004, conjuntamente entre el Ministerio de Hacienda y el DNP, con financiamiento del BID y Banco Mundial por un total de US\$33.0 millones. Entre los objetivos específicos del plan se contempló aumentar la inversión pública y privada en infraestructura; incrementar la eficiencia operativa por medio de una mejor administración de la infraestructura del país y consolidar un marco de regulación que protegiera a los usuarios y fuera eficiente en la definición de las tarifas. El PPCI-1 puso el énfasis en el diseño y puesta en marcha de las nuevas reglas de juego y en el apoyo a la ejecución de proyectos específicos en los sectores de infraestructura de servicios básicos, en especial el sector transporte: se profundizó en la concesión de aeropuertos, se iniciaron estudios sobre navegación fluvial y se plantearon los primeros apoyos a las concesiones y a la regulación del transporte urbano masivo. Los resultados del PPCI-1 contribuyeron al cumplimiento de las metas trazadas en los Planes de Desarrollo y sirvieron de insumo para la formulación de las políticas del sector, plasmadas en los documentos CONPES del periodo 1996-2004 y en los lineamientos de las entidades encargadas de la regulación y supervisión.
- 2.3 En el contexto de su objetivo estratégico de impulsar el crecimiento económico sostenible, el nuevo Gobierno asumido en 2002 formuló el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 (PND: “Hacia un Estado Comunitario”), el cual reconoció la importancia de continuar promoviendo la participación privada en infraestructura y comprometió a concluir algunos proyectos específicos y lograr metas precisas en este período. Ante la finalización del PPCI-1, y con el objeto de contribuir al cumplimiento de las metas del PND, el GdC formalizó, en esta nueva etapa solamente con el BID, la continuidad del Programa en su segunda etapa (PPCI-2), ejecutada por DNP entre 2004 y 2009 y financiada con la operación 1594/OC-CO, objeto de este informe final. La formulación de esta etapa se construyó sobre las

- lecciones aprendidas durante la etapa anterior, en relación, entre otros temas, al esquema de ejecución y la priorización de los proyectos.
- 2.4 Dada la experiencia y la capacidad técnica e institucional acumulada por las entidades de política, regulación y supervisión en los sectores de infraestructura, esta etapa se convirtió en una fase de consolidación y fortalecimiento en proyectos nacionales y de estructuración de procesos de participación privada en proyectos municipales, otorgando mayor peso a los sectores específicos que hacían parte de la estrategia del cuatrienio 2201-2206 del PND: transporte urbano, energía en zonas no interconectadas, mejoramiento y actualización de la regulación de sectores de infraestructura, hidrocarburos, minería y transporte.
- 2.5 La evaluación realizada muestra que esta fase del PPCI puede considerarse como una transición del Programa hacia una fase institucionalizada y multisectorial del apoyo y soporte técnico por parte del DNP a la promoción de la participación privada en infraestructura en Colombia, que se extiende a otros sectores de actividad económica y social. El PPCI3, aprobado en diciembre de 2008 y cuya ejecución inició en enero de 2009, financiado por el Préstamo 2079/OC-CO, busca dar continuidad a los programas y líneas de actividades impulsados durante las etapas anteriores. La participación del Banco se complementa con visión integral con una serie de cooperaciones técnicas paralelas otorgadas a INCO, MHyCP y el propio DNP.
- 2.6 El Documento CONPES 3538, de agosto de 2008, a través del cual se emitió “concepto favorable para contratar un empréstito externo con el BID hasta por US\$14.185.000 destinado a financiar el Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura - tercera etapa (PPCI-3)”, señala que *“la inversión del sector privado en infraestructura ha contribuido a incrementar la productividad, establecer empresas con solidez financiera, mejorar la gestión de las mismas, promocionar la competencia, aumentar la eficiencia en la construcción, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura, promocionar la inversión extranjera, propiciar programas de democratización de la propiedad accionaria, aumentar la cobertura y calidad de los servicios y adicionalmente, disminuir los recursos transferidos a empresas públicas y/o subsectores de infraestructura, incidiendo de manera positiva en las perspectivas de endeudamiento público y posibilitando el aumento de recursos destinados a otros sectores”*.

B. Descripción del Proyecto

- 2.7 El proyecto constituyó la Segunda Etapa del Programa de Apoyo al Proceso de Privatización y Concesión en Infraestructura (PPCI), el cual facilita apoyo técnico y financiero para el proceso de modernización de los sectores de infraestructura en Colombia. Con los recursos del Programa se apoyó a las entidades beneficiarias para desarrollar y fortalecer los marcos de política y regulación para diversos sectores de infraestructura en el país, y se contribuyó a la preparación, estructuración y

evaluación integral de la viabilidad de proyectos específicos en el marco de estrategias de participación privada.

i. Objetivos del Desarrollo

- 2.8 El objetivo general del programa consistió 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.
- 2.9 Los objetivos específicos del programa fueron: (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 proyectos estratégicos de alto impacto en el marco de las políticas sectoriales del Plan de Desarrollo del Gobierno Nacional.
- 2.10 No existen diferencias entre los objetivos de desarrollo durante la ejecución del proyecto y los establecidos originalmente en la propuesta de préstamo y Anexo A del Contrato, ya que los mismos se mantuvieron sin reformulación. En el ISDP se lo definió como “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”.

ii. Componentes

- 2.11 El Programa comprendió los dos siguientes componentes:
- 2.12 **Desarrollo y fortalecimiento institucional de las entidades de política, regulatorias, de concesiones y supervisión** (originalmente US\$1,66 millones, financiamiento BID: US\$1,17 millones; final: US\$1,96 millones, financiamiento BID: US\$1,48 millones). Comprende 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.
- 2.13 **Preparación y promoción de proyectos específicos de participación privada** (originalmente US\$4,95 millones, financiamiento BID: US\$3,52 millones; final: US\$4,65 millones, financiamiento BID: US\$3,22 millones). Comprende asesorías y estudios requeridos 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.

- 2.14 No existen diferencias entre los componentes establecidos originalmente en la propuesta de préstamo y Anexo A del Contrato y los indicados en el último ISDP, ya que los mismos se mantuvieron sin reformulación durante la ejecución del proyecto.

C. Revisión de la Calidad del Diseño

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

III. RESULTADOS

A. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)				
Objetivos de Desarrollo, Propósito: 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. Clasificación: P.				
Indicadores Claves de Efectos Directos	Efectos Directos Planeados:			Efectos Directos Logrados
	Línea de Base del Proyecto	Intermedia	Término	
1.1. Sector Transporte (Transporte Público de Pasajeros): Vinculación de empresas privadas a la operación de SITMs en las ciudades en las que se estructuraron estos proyectos.	7 empresas (21 Dec 2004)		9 empresas (21 Dec 2008)	9 empresas (21 Dec 2007)
1.2. Sector Transporte (Aeropuertos): Operación de aeropuertos por privados bajo el esquema de concesión.	3 aeropuertos (21 Dec 2004)		5 aeropuertos (21 Dec 2008)	4 aeropuertos (31 Dec 2007)
1.3. Sector Energía: Contratación de operadores privados para la administración, operación y expansión de la cobertura del servicio en Zonas No Interconectadas (ZNI).	0 operadores (21 Dec 2004)		2 operadores (21 Dec 2008)	0 operadores (31 Dec 2008)
1.4. Sector Agua y Saneamiento Básico: Vinculación de operadores privados a la operación de servicios de agua y alcantarillado.	0 operadores (21 Dec 2004)		2 operadores (21 Dec 2008)	0 operadores (31 Dec 2008)
1.5 Implementación de instrumentos de regulación y control para entidades de política, regulación, concesiones y supervisión de los sectores de infraestructura.	0 (21 Dec 2004)		1 (21 Dec 2008)	3 (31 Dec 2008)
Reformulación. ¿Ha(n) sido reformulado(s) el/los objetivo(s) de este proyecto? <input type="checkbox"/> si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> N/A				

Reajuste ISDP: ¿Se hizo algún cambio a los indicadores o metas de efectos directos? ☒ Sí ☐ No - fecha más reciente: 14 feb 2007 Aprobó estos cambios: Jefe de Equipo de Proyecto / Representante.

En el Marco del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se modificó la política de mantenimiento vial, adoptándose la decisión de no financiar proyectos de diseño y estructuración de fondos de mantenimiento vial con participación privada (Sector Transporte), tal como se había previsto en el diseño de la operación, sino que los mismos serían desarrollados bajo la modalidad de contratos de obra pública. Con la aprobación del POA 2007 quedó implícita tal decisión; por tal motivo, se eliminaron los indicadores iniciales relacionados con la puesta en operación de al menos 3 proyectos de fondos de mantenimiento vial con participación privada.

Resumen de los Objetivos de Desarrollo Clasificación (OD): P

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable (S) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (MI)

Justifique brevemente la clasificación basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos directos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar referencias sobre la evidencia que respalda dichos resultados.

A la fecha, cuando aún restan las últimas actividades de cierre del proyecto con recursos de contrapartida local, se han alcanzado la mayoría de los indicadores de objetivo de desarrollo vigentes para el Programa. Se logró la vinculación de operadores de los sistemas SITM de Barranquilla y Bucaramanga; se completó la concesión del Aeropuerto El Dorado y se realizaron estudios para definir esquemas que optimicen la operación en forma regional de 58 aeropuertos en el país; se completó el diseño de esquemas de vinculación de operadores en ZNI de energía (aunque no se completó el traspaso a operadores privados, lo que se espera completar en la tercera etapa del Programa); se culminó la estructuración para la vinculación de operadores de servicios de agua y saneamiento en 3 municipios de la Costa Atlántica; y se generaron las recomendaciones en términos de modificaciones de marcos regulatorios (de los cuales se implementaron los de acceso a redes de telefonía móvil, Plan Nacional de TICs y Política Nacional Logística). Mayores detalles sobre resultados en cuanto a objetivos de desarrollo se indican en el Informe Final de la Evaluación del PPCI-2, adjunto en anexo.

En el marco del nuevo Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010), el Gobierno reitera su interés en promover la participación privada en el financiamiento de la infraestructura y continúa desarrollando estas políticas en articulación con el Banco, por lo que se considera que los propósitos de esta operación continúan siendo vigentes y coincidentes con estas políticas. Los supuestos identificados originalmente se mantienen con alta probabilidad de ocurrencia, lo que garantizaría el cumplimiento de los objetivos previstos.

Con relación futuros efectos e impactos del proyecto, se esperaba que el mismo contribuyera a mejorar la cobertura y calidad en la provisión de servicios de infraestructura básica (transporte, energía, comunicaciones, y Agua Potable y Saneamiento Básico). Se plantearon indicadores de impacto específicos (niveles de calidad y servicio de aeropuertos; demanda por transporte público a ser movilizadora a través de los Sistemas de Transporte Integrado Masivo – SITM; aumento de eficiencia de la gestión del servicio de energía eléctrica en las ZNI; aumento de cobertura en acueducto y alcantarillado en los municipios en los que se desarrollaran procesos de participación privada; etc) a ser verificados recién 3 años después de finalizado el programa, por lo que al momento no se recaba tal información. Sin embargo, el informe de evaluación del Programa reporta la evolución de la inversión en el sector de la construcción y lo relaciona con las inversiones desencadenadas por el programa. Observa que el sector entró en una etapa de auge, tornándose en uno de los sectores líderes de la economía, al crecer a una tasa de 13,1% promedio anual entre 2004 y 2007; mientras que entre 2002 y 2005 la construcción de edificaciones fue la mas importante, el informe señala que a partir de finales de 2005 empujaron el crecimiento sectorial las obras civiles resultantes de inversiones en construcción y mantenimiento de infraestructura de telecomunicaciones, construcción de infraestructura urbana y vías intermunicipales como las obras para transporte masivo en las ciudades donde se implantaron SITM, la doble calzada entre Girardot e Ibagué, la construcción del tramo Rumichacha–Pasto–Chachagui, la doble calzada Briceño-Sogamoso y la construcción del túnel de la línea; todos éstos proyectos apoyados en sus fases de preinversión con recursos del PPCI.

Finalmente, el informe recalca la importancia que tanto desde el punto de vista del sector público como del privado, puede tener en la economía un programa de privatización y concesiones de la naturaleza del PPCI. La disponibilidad de recursos para financiar las actividades de preinversión necesarios puede determinar una expansión significativa del flujo de capitales privados a un sector, como lo ocurrido con el PPCI-2 en el caso del transporte urbano, que impacta de manera sustantiva su tasa de crecimiento específica y, por tanto, la tasa de crecimiento general de la economía como ocurrió en el período 2006-2007 cuando el producto de la infraestructura nacional explica el 65,7% del crecimiento del valor agregado del sector de la construcción y el 10,9% del valor agregado total.

Estrategia de País: En el momento de la aprobación de la operación, se esperaba que el proyecto contribuyese a los siguientes objetivos de la Estrategia de País: Sentar las bases para reactivar y dinamizar la economía; promover el desarrollo social y asegurar la protección de los más vulnerables; mejorar la gobernabilidad del país y apoyar el proceso de modernización del 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 contribuirá directamente a los primeros dos objetivos de la estrategia de país. El aumento en la efectividad institucional de las empresas planificadoras, reguladoras, supervisoras y operadoras de los servicios públicos asociados a las infraestructuras atendidas por el programa, apoyará el cumplimiento del tercer objetivo de la estrategia de país.

B. Externalidades

- 3.1 En opinión del consultor que preparó la evaluación final del Programa *“el PPCI es una de las actividades gubernamentales que sin lugar a duda ha tenido más continuidad en las últimas décadas, y que más resultados concretos ofrece ... Esta continuidad y los logros alcanzados son el producto de una afortunada combinación de componentes de política pública, fortaleza institucional, participación pública/privada y financiamiento oportuno sin los cuales difícilmente se habrían alcanzado los objetivos de las distintas fases del Programa en materia de fortalecimiento institucional y regulatorio, y participación privada en la operación, la gestión y la prestación de servicios públicos”*. Una de las externalidades positivas del Programa ha sido permitir establecer una estrecha relación entre las decisiones de política adoptadas por CONPES y las actividades del Programa. Esta relación se da en dos vías; muchos de los documentos CONPES elaborados por DNP y las respectivas entidades sectoriales encontraron sustento en resultados de estudios financiados por el Programa; en el otro sentido, porque en algunos casos recomendaciones explícitas y decisiones políticas consignadas en CONPES derivaron en la priorización y preparación de estudios por parte del PPCI. Asimismo la participación del Banco en general y del PPCI en particular coadyuvaron a generar condiciones de continuidad y de agenda sectorial, así como ha crear las condiciones para el fortalecimiento de una agenda temática. El proceso de implementación de la operación facilitó a lo largo de cinco años mantener el énfasis en actividades de cooperación y soporte técnico, y de un proceso de fortalecimiento institucional en la toma de decisiones de política pública en el que la disponibilidad y la capacidad de financiamiento oportuno de estudios técnicos de preinversión juegan un papel de alcance estratégico.
- 3.2 Otra externalidad positiva se verifica en la planificación del transporte público colectivo, uno de los subsectores de infraestructura que más atención ha recibido durante la ejecución del PPCI-2. La serie de estudios realizados en el sector muestra una importante evolución en la modalidad, la organización, la operación y el financiamiento de los sistemas, como en las políticas, énfasis y prioridades del Gobierno Nacional en el tema. El proceso de fortalecimiento de la política de transporte urbano público y de los sistemas de transporte pasó de la experiencia recogida en la primera generación de proyectos (apoyados por el PPCI- 1 con la formulación de la “Política para Mejorar el Servicio de Transporte Público Urbano de Pasajeros”, y con estudios para grandes ciudades), donde el énfasis estaba puesto

en la identificación de los factores y causas estructurales determinantes del deterioro de los servicios, en el diseño de soluciones para actuar sobre ellas y en la ejecución de proyectos de participación privada para modernizar la prestación del servicio, a una segunda generación en la que el énfasis se colocó en la extensión de la experiencia, la eficiencia de las soluciones y la sostenibilidad de los proyectos, extendiéndose en forma exitosa al mejoramiento de la gestión de la movilidad en ciudades intermedias (Sistemas Estratégicos de Transporte Público-SETP) y en centros urbanos de menor tamaño cuyos problemas requieren de soluciones específicas.

C. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (Pi)		
Componentes (Productos): 1. Fortalecimiento capacidad técnica e institucional Descripción: Fortalecimiento capacidad técnica e institucional de las entidades de política, regulatorias y de supervisión en los sectores de infraestructura. Costo total Componente: 1,962,103 Contrapartida: 482,103 BID: 1,480,000 Desembolso BID %: 90,70% Clasificación: S		
Indicadores Claves del Producto	Productos Planeados Línea de Base/Intermedia Al Término del Proyecto	Productos Logrados
1. Estudios para el fortalecimiento de entidades de política, regulación y supervisión de sectores de infraestructura, completados.	0 (21 dic 2004) 4 (21 dic 2007) 4 (21 dic 2008)	16 (21 dic 2008)
2. Estudios para el diseño e implementación de instrumentos de regulación y control para empresas de servicios públicos, completados.	0 (21 dic 2004) 4 (21 dic 2008)	3 (21 dic 2008)
3. Estudios para el diseño y ajuste de políticas de acceso universal, regulación y fomento de la participación privada en telecomunicaciones, completados.	0 (21 dic 2004) 1 (21 dic 2008)	4 (21 dic 2008)
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales . [X] N/A Se han llevado a cabo 16 estudios de consultoría que permitirán el fortalecimiento de varias entidades regulatorias, supervisoras o formuladoras de política, entre los que se destaca la Definición de estándares Portuarios, la optimización de la operación económica de aeropuertos a cargo de Aeronáutica Civil, modelos de prospectiva en infraestructura aplicados a la planeación y evaluación de proyectos de participación privada, políticas para el desarrollo de infraestructura logística, etc; 3 estudios permitirán la implementación de instrumentos de regulación de cargos de acceso de telefonía móvil, fomento de la competencia en telecomunicaciones e inclusión digital; se realizaron 4 estudios relacionados con el fomento de la competencia en los servicios de telecomunicaciones, la conectividad en sectores estratégicos, la revisión de políticas nacionales en telecomunicaciones sociales y comercio electrónico.		
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado. Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. [X] N/A		

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---

Componentes (Productos): 2. Apoyo a la preparación y promoción de procesos de PP en infraestructura

Descripción: Apoyo a la preparación y promoción de procesos específicos de participación privada en infraestructura, en el marco de estrategias de desarrollo sectorial.

Costo total Componente: 4,646,310

Contrapartida: 1,426,310

BID: 3,220,000

Desembolso BID %: 90.96%

Clasificación: S

Indicadores Claves del Producto	Productos Planeados Línea de Base/Intermedia/Al Término del Proyecto	Productos Logrados
1. Proyectos de PP en aeropuertos de importancia alta y media, estructurados para ser entregados en concesión.	0 (21 dic 2004) 2 (21 dic 2008)	1 (12 sep 2006)
2. Diseño conceptual de SITMs completados.	0 (21 dic 2004) 1 (21 dic 2008)	4 (21 dic 2008)
3. Proyectos de participación privada para el diseño y operación de SITMs en ciudades intermedias, estructurados.	0 (21 dic 2004) 1 (21 dic 2008)	2 (21 dic 2008)
4. Proyectos para el establecimiento de soluciones empresariales para la prestación de servicio de energía, estructurados.	0 (21 dic 2004) 2 (21 dic 2008)	0 (21 dic 2008)
5. Proyectos de participación privada en agua y saneamiento básico, a nivel subnacional, estructurados.	0 (21 dic 2004) 2 (21 dic 2008)	3 (21 dic 2008)

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales .

En materia de aeropuertos, corresponde a la puesta en marcha de la concesión del aeropuerto de El Dorado; se adelanta un estudio para definir esquemas que optimicen la operación económica de un grupo de 58 aeropuertos menores. Se adelantaron los diseños conceptuales de los sistemas SITMS de Cúcuta, Santa Marta, Armenia y Neiva, y los estudios de estructuración de SETPs de Pasto y Santa Marta, que se comienzan a implementar en 2009. En cuanto a servicios de energía, se contrató el diseño de esquemas de vinculación de operadores en dos ZNI, pero los procesos de estructuración (en 6 ZNI) se están completando con la CT paralela de Infracund. En relación a Agua y Saneamiento, se culminó la estructuración de proyectos en 3 municipios de la costa Atlántica, sin embargo por falta de recursos los procesos de vinculación de participación privada aún no se implementan.

El indicador originalmente establecido para proyectos piloto de fondos de mantenimiento vial con participación privada se ha eliminado debido al cambio del esquema concebido hacia la modalidad de contratos de obra pública.

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado. Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. ☒ N/A

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PD):

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	---	---

Mayores detalles sobre resultados en cuanto a productos, específicamente en cada uno de los sectores de la infraestructura abarcados se indican en el Informe Final de la Evaluación del PPCI-2, adjunto en anexo.

D. Costos del Proyecto

	COSTO TOTAL DEL PROYECTO – PLANEADO (US\$)			COSTO TOTAL EJECUTADO DEL PROYECTO – ACTUAL (US\$)			% Diferencia TOTAL	Desembolso BID (US\$)	% Desemb.
	Banco	Aporte Local	Total	Banco	Aporte Local	Total			
1. Administración	200,000	214,500	414,500	240,000	745,141	985,141	137,67	240,000.00	100.00%
1.1. UCP	200,000	0	200,000	240,000	342,408	582,408	191,20	240,000.00	100.00%
1.2. Administración del Programa	0	214,500	214,500	0	402,733	402,733	87,75		
2. Costos Directos	4,700,000	1,908,413	6,608,413	4,700,000	2,166,254	6,866,254	3,90	4,271,183	90.88%
2.1. Desarrollo y Fortalecimiento Institucional	1,175,000	482,103	1,657,103	1,480,000	518,237	1,998,237	20,59	1,342,312.49	90.70%
2.2. Preparación y Promoción de Proyectos	3,525,000	1,426,310	4,951,310	3,220,000	1,648,017	4,868,017	(1,68)	2,928,870.17	90.96%
3. Costos Concurrentes	60,000	0	60,000	60,000	10,333	70,333	17,22	42,289.52	70.48%
3.1. Auditoría	40,000	0	40,000	40,000	0	40,000	0,00	25,014.24	62.54%
3.2. Seguimiento y Evaluación	20,000	0	20,000	20,000	10,333	30,333	51,67	17,275.28	86.38%
4. Imprevistos	40,000	0	40,000	0	0	0	(100,00)		
5. Costos Financieros	0	27,087	27,087	0	0	0	(100,00)		
5.1. FIV	0	0	0	0	0	0	0,00		
5.2. Comisión de Crédito	0	27,087	27,087	0	0	0	(100,00)		
Fondo Rotatorio								446,527.82	
TOTAL	5,000,000	2,150,000	7,150,000	5,000,000	2,921,728	7,921,728	10,79	5,000,000	100.00%

Explique brevemente diferencias:

No hubo cambios significativos en la distribución de recursos de Préstamo de la matriz de costos del proyecto. El monto inicialmente destinado a imprevistos se destinó enteramente a completar los recursos de administración del Programa. Sólo se reasignaron fondos dentro de la categoría Costos Directos, para dar mayor énfasis en el Programa Operativo del último año a actividades que correspondían a la temática de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional, frente a la preparación de proyectos, atendiendo a las directrices del Plan Nacional de Desarrollo.

El Gobierno Nacional dispuso mayores recursos de aporte local, lo que permitió dar mayor alcance a algunas actividades y fundamentalmente garantizar la continuidad de la contraparte técnica del proyecto (Unidad de Coordinación del Programa y equipo de asesoría técnica de GEINF).

Los recursos del préstamo han sido desembolsados en su totalidad dentro del plazo original de ejecución del Programa; sin embargo, se otorgó una prórroga del plazo de ejecución y desembolsos, por diez meses hasta el 31 de octubre de 2009, con el fin de lograr la ejecución total del proyecto y tramitar las justificaciones de pagos de los compromisos con cargo a los recursos del financiamiento. En particular, se está concluyendo la ejecución de 4 contratos con firmas consultoras previstas en el POA del 2008; se completa el acompañamiento técnico y operativo de las actividades en curso por parte de la Unidad de Coordinación y los asesores, con recursos de contrapartida; y se llevan a cabo las tareas de Auditora Externa Final del Proyecto. A la fecha falta justificar parcialmente recursos del fondo rotatorio por USD 446.5 mil.

IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO

A. Análisis de los Factores Críticos

4.1 Al momento de preparar el programa, se identificaron los siguientes 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: con el objeto de mitigar este riesgo se priorizaron los proyectos jerarquizados en el Plan de Desarrollo; contribuyó de manera fundamental el mantenimiento y renovación por parte del Gobierno nacional de su interés y estrategia de promoción de la participación privada en el financiamiento de la infraestructura, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010). Por otra parte, en el caso de algunos proyectos se recibieron aportes adicionales en la

forma de estudios complementarios realizados o contratados por los beneficiarios; también se celebraron acuerdos entre el DNP y algunas entidades beneficiarias para asegurar su compromiso con la supervisión de las actividades y la apropiación de los conocimientos generados por éstas, práctica que para la tercera etapa ha sido institucionalizada en la relación con las entidades subnacionales.

- (ii) un limitado espacio fiscal que pudiera dificultar la oportunidad y suficiencia de los recursos de contrapartida: el firme compromiso del GdC por el Programa se tradujo en la apropiación de mayores recursos de contraparte local, por lo que no fue necesaria la contribución de recursos adicionales por parte de los beneficiarios.
- (iii) la falta de una adecuada coordinación interinstitucional: con el objeto de minimizar posibles problemas relacionados con la falta de coordinación en la ejecución del Programa, se concentró la misma en el DNP como único organismo (en el PPCI-1 se había compartido con el MHyCP), y se diseñó un esquema basado en la planificación por planes operativos anuales (POAs) cuya definición se delegó en un Comité Directivo de alto nivel, encargado de la dirección estratégica del programa. La participación de la Gerencia del Programa de Participación Privada en Proyectos de Infraestructura (GEINF) contribuyó a la coordinación intersectorial.
- (iv) el eventual 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: la situación de estabilidad macroeconómica en la que se desarrolló el proyecto generó un marco de confianza del sector privado. Contribuyó al mantenimiento de un ambiente favorable a la inversión la propia consolidación de los marcos regulatorios y de supervisión generada por el Programa.

Adicionalmente, se establecieron mecanismos de promoción y divulgación de información técnica y financiera de los proyectos, las actividades del programa y la rendición de cuentas que permitieron la diseminación de la información. Para la ejecución del Programa la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible (DIES) del DNP contó con la participación de la GEINF, cuya función principal es llevar a cabo las labores de asistencia técnica necesarias para la estructuración de procesos de participación privada, así como el apoyo a la DIES en la preparación de los documentos CONPES relacionados con estos proyectos. Además de haber venido dando oportuno seguimiento a los programas y proyectos estratégicos del Gobierno Nacional en los municipios, departamentos y regiones, el equipo técnico de GEINF ha sido muy eficaz en adelantar labores de promoción de oportunidades de inversión por parte del sector privado en proyectos de infraestructura, entre las cuales se destacan el proceso anual de actualización de las bases de datos de participación privada en infraestructura e inversión pública por parte de empresas privadas, mixtas y públicas; actualizaciones periódicas de los perfiles de proyectos de inversión y su envío a inversionistas a través de Proexport, su distribución y puesta a disposición en la página web del DNP; la atención a diferentes inversionistas, bancas de inversión

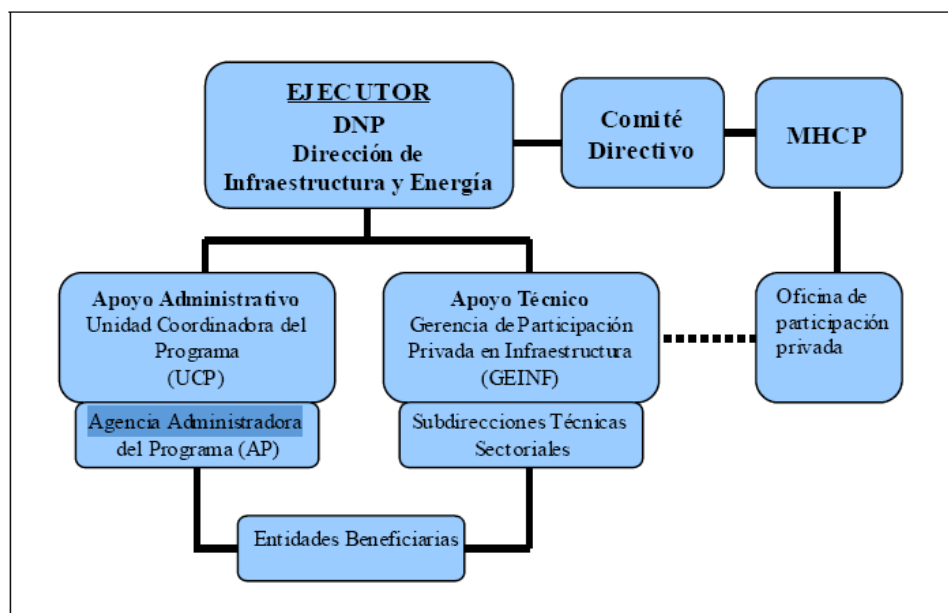
y firmas consultoras interesadas en participar en las diversas etapas de los procesos de estructuración y puesta en marcha de proyectos de participación privada en infraestructura; el apoyo en la elaboración de informes y presentaciones en escenarios de divulgación de oportunidades de inversión en los sectores de infraestructura en congresos, reuniones gremiales y seminarios; elaboración de presentaciones del DNP para dar a conocer, a nivel nacional e internacional, los proyectos y las condiciones de inversión en Colombia; etc.

Todas estas medidas contribuyeron a la normal ejecución y al logro de resultados alcanzados por el Programa.

B. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

- 4.2 El desempeño del DNP como Organismo Ejecutor es considerado como muy satisfactorio, teniendo en cuenta no sólo su actuación y coordinación técnica y el nivel demostrado en el manejo fiduciario (financiero, de adquisiciones, desembolsos, etc.), sino además su actuación en el seguimiento del desempeño y resultados del proyecto, el manejo de los riesgos y la manera en que fue implementando acciones correctivas a medida que lo consideró necesario para alcanzar dichos resultados.
- 4.3 El DNP, a través de la DIES, constituyó una Unidad Coordinadora a cargo de la dirección del Programa, con responsabilidades de coordinación; el manejo de los recursos y las adquisiciones estuvo a cargo del PNUD como Agencia Administradora; el Comité Directivo fue responsable de la orientación estratégica; y se constituyeron Comités Técnicos evaluadores, conformados por delegados de DNP y de las entidades beneficiarias relacionadas con las temáticas respectivas, para la supervisión de las actividades y aprobación de productos.
- 4.4 Se destaca la participación de la GEINF no sólo en cuanto a sus responsabilidades específicas, sino complementariamente en la promoción del Programa entre los beneficiarios potenciales, brindando asesoría en la identificación y definición de actividades a ser financiadas y el apoyo a los beneficiarios en el seguimiento de los proyectos estratégicos,.



- 4.5 El Informe de Evaluación del Programa destaca como conclusión que “la gestión administrativa y financiera de la organización del PPCI-2 se caracterizó por su sencillez y por la forma directa de conducir el Programa lo que le permitió ganar en eficiencia y eficacia”. El informe incluye un capítulo destinado a evaluar la percepción de diferentes involucrados clave durante la ejecución del Programa, entre aquellos que actúan en diferentes sectores de infraestructura en el país. Allí señala que “la percepción obtenida mediante entrevistas en profundidad sobre los aspectos estratégicos, institucionales, administrativos, técnicos y organizacionales del PPCI-2 es altamente positiva. Para todas las personas entrevistadas, independientemente de su calidad de funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del DNP o de las firmas de consultoría, el PPCI es un Programa de alto valor estratégico para el país, que muestra niveles de desempeño técnico y administrativo altamente satisfactorios, medidos por el cumplimiento de sus objetivos, el nivel de ejecución de los recursos del crédito externo contratado para su financiamiento, la eficiencia demostrada en el trámite de las solicitudes de financiamiento, el excelente apoyo técnico prestado a las entidades beneficiarias en la definición de los términos de referencia de los estudios, en la contratación de los mismos, en el seguimiento de los trabajos de los consultores y en la evaluación y recepción final de los estudios contratados”.

C. Desempeño del Banco

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

DNP ha provisto una clasificación independiente y comentarios sobre el desempeño del Banco durante la ejecución del Programa. La evaluación se adjunta como anexo al presente informe.

V. SOSTENIBILIDAD

A. Análisis de Factores Críticos

- 5.1 El GdC ha venido promoviendo y desarrollando diversas modalidades de participación privada en infraestructura, incluyendo concesiones, asociaciones estratégicas, así como la administración y gestión privada de activos públicos. La participación privada en el desarrollo de la infraestructura ha facilitado adelantar procesos que permitieron, entre otros, incrementar la productividad, mejorar la gestión y estabilidad financiera de empresas; fue así mismo importante para promocionar la competencia, aumentar la eficiencia en construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura. Permitió además aumentar la asignación de recursos a otros sectores de la economía, al disminuir las transferencias de capital a empresas públicas y/o subsectores de infraestructura, promocionar la inversión extranjera y aumentar la cobertura y calidad de los servicios. Estos efectos actúan como incentivos especiales propios del proyecto para sustentar sus beneficios.
- 5.2 La ejecución satisfactoria del PPCI-2, así como la profundización de la agenda sectorial, se debe en gran medida al mantenimiento del compromiso del GdC con esta estrategia, con el soporte del Banco. Se ha apoyado el fortalecimiento de las capacidades del sector público en la generación, preparación y estructuración de proyectos APP, estableciendo marcos regulatorios adecuados y una mejor asignación de riesgo entre los sectores público y privado. No obstante, el país requiere todavía de un esfuerzo significativo de inversión para el desarrollo y modernización de su infraestructura. Los retos actuales incluyen el ajuste de los marcos de política y regulación; facilitar las condiciones para la provisión de mejores estudios y proyectos; el apoyo financiero para profundizar el modelo de participación privada en el financiamiento de infraestructura y extenderlo a otros sectores de actividad económica y social; y el desarrollo institucional de las entidades, a nivel nacional y subnacional. Con estos lineamientos, se ha aprobado y ya se ha iniciado la ejecución con financiamiento del Banco de la tercera etapa del Programa (PPCI-3). La continuidad de las políticas y estrategias del GdC, a través de la nueva etapa del Programa, aporta a la aplicabilidad y sostenibilidad de los resultados alcanzados por el PPCI-2, asegurando el aporte y asignación de recursos presupuestarios para su implementación. Complementariamente, el Banco viene apoyando estos procesos de participación y asociación público-privada con operaciones de cooperación técnica paralelas, tales como la ATN/OC-10925-CO (recursos InfraFondo para apoyar a DNP para la estructuración de proyectos de infraestructura con participación privada), ATN/ME-10985-CO (recursos FOMIN para apoyo al MHyCP para la identificación y selección de proyectos APP) y ATN/MT-9636-CO (recursos FOMIN para apoyar INCO en sus Programas APP).
- 5.3 Cabe destacar que el esquema institucional adoptado en la ejecución del Programa, que mediante la separación de labores asigna de manera adecuada entre distintas áreas las responsabilidades de dirección estratégica, asistencia técnica, coordinación y ejecución, ha contribuido como un factor positivo a la sostenibilidad de dicha ejecución.

- 5.4 No obstante, podría discutirse si el hecho que la totalidad del costo de los estudios apoyados por el PPCI sea asumido por el Estado Nacional se opone a la sostenibilidad de este mecanismo de preparación de proyectos. El informe de evaluación del Programa propone analizar formas de recuperación de recursos invertidos en preinversión para la financiación posterior de nuevos proyectos, como por ejemplo la devolución contingente de los recursos por parte de los adjudicatarios de los proyectos exitosos de participación privada, la introducción de la modalidad de préstamo para el financiamiento de preinversión, o combinaciones de ambas formas.

B. Riesgos Potenciales

- 5.5 Durante la ejecución del proyecto, en el ISDP se identificaron los siguientes riesgos clave que potencialmente pudieran afectar el logro de los impactos de desarrollo que se esperan del Proyecto:
1. Las recomendaciones y acciones previstas en los estudios desarrollados para promover la participación privada en los servicios de infraestructura no terminan implementándose por parte de las entidades beneficiarias, por diversas razones de naturaleza política o de otra índole.
 2. Las agencias regulatorias y de supervisión no mantienen una capacidad de gestión efectiva.
- 5.6 No obstante, dado el nivel de compromiso que existe por parte del GdC con el Programa y con la estrategia de incorporación de participación del sector privado en el financiamiento de la infraestructura, dichos riesgos se califican como de baja probabilidad de ocurrencia.
- 5.7 En relación al impacto de las actividades del PPCI-2, en cuanto a la implementación de los resultados de los estudios por parte de los beneficiarios, el informe de evaluación señala que, en general, existen diferencias entre entidades de orden nacional o pertenecientes a ciudades con cierta capacidad institucional, y aquellas de nivel local o subnacional con menor capacidad. Mientras que en el primer ámbito, en la mayoría de los casos se reporta satisfacción con los resultados de los estudios realizados y su aplicación a la solución de los temas específicos para los cuales fueron contratados, destaca que cuando se trata de entidades beneficiarias del ámbito subnacional suelen aparecer problemas de gestión y de conocimiento, capacitación y competencia para la implementación efectiva de los proyectos. El informe señala como condición para el logro de impactos de los proyectos la necesidad de capacitación efectiva de los funcionarios en las localidades (además de los talleres de inducción que dictan los consultores que realizan los estudios) y de diseñar mecanismos que garanticen la sostenibilidad de la capacidad institucional de las agencias a ser fortalecidas. Recomienda que con este objeto se analicen diversas herramientas, entre las que menciona a modo de propuesta por ejemplo: la inclusión en los proyectos de subprogramas de fortalecimiento institucional para apoyo técnico durante la fase inicial de puesta en marcha de ciertos servicios de

infraestructura; el seguimiento formal, regular y programado por parte del Gobierno Nacional, a través del DNP, del desempeño de los proyectos; la creación de un sistema permanente de comunicación, a manera de una red de beneficiarios y operadores de proyectos con objetivos similares, como mecanismo de intercambio de experiencias y mejores prácticas.

C. Capacidad Institucional

- 5.8 El proyecto ha contribuido al fortalecimiento de la capacidad de las instituciones involucradas, uno de sus objetivos específicos, desde su componente “Desarrollo y fortalecimiento institucional de las entidades de política, regulatorias, de concesiones y supervisión”.
- 5.9 Por otra parte, se considera que el DNP, como agencia ejecutora, dispone de suficiente capacidad para dar sostenimiento a los resultados del proyecto. Durante la preparación del PPCI-3 se destacó que *“El DNP es un ejecutor competente y de reconocido prestigio, conforme ha sido demostrado por las actividades sectoriales bajo su competencia; tiene una estructura organizacional adecuada y larga experiencia de trabajo con el Banco como ejecutor de la primera y la segunda etapa del Programa... En cuanto a la sustentabilidad técnica y operacional, el DNP ha dado prioridad a esquemas de coordinación interinstitucional que faciliten la comunicación e intercambio con otros niveles de gobierno y el fortalecimiento de la relación con los entes subnacionales...”*.
- 5.10 El informe de evaluación del Programa realiza un análisis sobre la mejor manera de formalizar el conocimiento adquirido por DNP durante la gestión del PPCI. Propone avanzar en la institucionalización del Programa, sus objetivos y funciones, incorporando a la estructura orgánica del DNP la función técnica de preinversión, en forma transversal a todas las áreas técnicas sectoriales de la entidad, reconociendo su importancia estratégica como instrumento de promoción y apoyo técnico y financiero a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacionales, regionales y locales.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

A. Información Sobre Resultados

- 6.1 Se realizó una Evaluación del Programa, concluida en noviembre de 2008, que comprendió la revisión de los indicadores de efecto del Marco Lógico. En anexo se incluye el Informe final de dicha evaluación.

B. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

- 6.2 El Marco Lógico estableció indicadores de futuros impactos potenciales de desarrollo, relacionados con la eficiencia y calidad en la provisión de servicios de infraestructura en los sectores intervenidos, los que deben verificarse 3 años después de terminada la ejecución de esta etapa del Programa¹; la línea de base de estos indicadores fue claramente definida durante la preparación del mismo. Como medios de verificación se utilizarán las estadísticas que procesa DNP como parte de sus funciones propias de planificación, a partir de los datos relevados y puestos a disposición por las entidades correspondientes. La Coordinación del Programa PPCI-3, con apoyo de la GEINF, será la unidad responsable por la consolidación del conjunto de indicadores previstos para medir la efectividad del programa, a medida que realice la misma actividad para preparar los informes de la Etapa III, en ejecución durante al menos los próximos 4 años.
- 6.3 Se recomienda que DNP realice un esfuerzo por procesar la información estadística disponible que permita conocer los niveles de inversión en infraestructura que en el futuro se vinculen con la implementación de los proyectos estructurados con apoyo del programa, su evolución en relación a la inversión pública y su impacto en los indicadores económicos.
- 6.4 El Contrato de Préstamo no requiere una evaluación ex-post por parte del Banco para esta operación.

¹ **Indicadores:**

Transporte: • Niveles de calidad y servicio de aeropuertos concesionados como mínimo en la categoría C y en el El Dorado en la categoría B, de acuerdo a metodología de medición de la OACI; • Entre 40 y 50 % de la demanda por transporte público es movilizadora a través de los SITM en las ciudades en las que se han implementado.

Energía: • 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 ZNI que se estructuran proyectos con participación privada.

Agua y Saneamiento Básico: • Aumento en cobertura de 5 puntos en acueducto y 5 puntos en alcantarillado en los municipios en que se desarrollaron procesos de participación privada; • Cumplimiento de normatividad colombiana (Decreto 475 de 1998) sobre la calidad de agua en los municipios en que se desarrollaron procesos de participación privada.

VII. LECCIONES APRENDIDAS

- 7.1 Tal como sucedió para la formulación de esta etapa del Programa en relación al PPCI-1, las lecciones aprendidas durante la ejecución del PPCI-2 y las recomendaciones de su evaluación han sido debidamente incorporadas en la estrategia y diseño del PPCI-3. Entre dichas lecciones destacamos las siguientes:
- 7.2 Los programas de promoción de participación privada que parten desde un nivel de gobierno central hacia entidades beneficiarias sectoriales y/o subnacionales, deben contemplar mecanismos que garanticen la sostenibilidad de la capacidad institucional de las agencias a ser fortalecidas. Debe promoverse el desarrollo y consolidación de modelos organizacionales de las unidades técnicas especializadas para la estructuración de proyectos APP, dotar a estas unidades de instrumentos institucionales y capacidades técnicas específicas para la identificación, estructuración y evaluación de proyectos, la transferencia de conocimiento, entrenamiento y capacitación del personal, priorizar la coordinación interinstitucional, la comunicación e intercambio entre diferentes niveles de gobierno y el establecimiento de programas de monitoreo, seguimiento y diseminación de resultados.
- 7.3 Para maximizar la implementación de los estudios y proyectos producto del Programa de preinversión para fomentar la participación privada en la inversión en infraestructura, y así contribuir a un mayor y más rápido logro de los objetivos de promover una provisión eficiente y de calidad de estos servicios, deben establecerse criterios de selección y priorización de actividades; los mismos podrán basarse en el compromiso por parte de los beneficiarios por la ejecución de los proyectos y en el impacto esperado y grado de articulación de los proyectos con las estrategias sectoriales y de participación privada del Gobierno de acuerdo a los lineamientos de los planes de desarrollo.
- 7.4 El involucramiento de numerosas entidades exige atender a esquemas de coordinación interinstitucional que faciliten la comunicación e intercambio entre diferentes niveles de gobierno. En el Reglamento Operativo del PPCI-3 se incorporó la figura de un modelo de “CONVENIO DE APOYO INTERINSTITUCIONAL EN INFRAESTRUCTURA”, cuyo objeto es establecer las condiciones de la cooperación, definir las responsabilidades y obligaciones de cada una de las partes, las actividades de supervisión de la ejecución y los mecanismos de solución de controversias.
- 7.5 Teniendo en cuenta la experiencia capitalizada en la ejecución y los resultados obtenidos por el proyecto, enfocado inicialmente hacia los sectores de transporte, energía, telecomunicaciones y agua y saneamiento, es deseable contemplar su extensión hacia otros sectores no tradicionales que requieran de inversiones en construcción de infraestructura física y que se puedan beneficiar con la incorporación de la participación privada (en el PPCI-3 se avanza en los sectores de justicia –infraestructura administrativa-, salud –centros hospitalarios- y educación – colegios; instalaciones para atención de primera infancia, entre otros-).

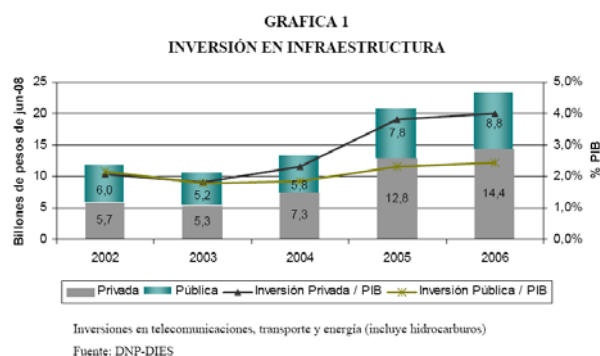
- 7.6 El Programa PPCI-3 y otras actividades de DNP deberían orientarse en el corto y largo plazo a institucionalizar procesos de cooperación y capacitación técnica en las entidades subnacionales y otros organismos ministeriales. El apoyo del Banco podría, en este campo, ser decisivo en el soporte al diseño de esquemas de apoyo técnico e institucional a entidades subnacionales, con énfasis en transporte público colectivo, gestión de tráfico y planificación de transporte. Adicionalmente la gestión del DNP con el soporte del Banco contribuiría a detectar de manera eficiente otros sectores de infraestructura y/o mecanismos que contribuyan al mejoramiento de la capacidad institucional y de gestión sub-nacional, tanto en el nivel departamental como municipal.

Tomado del Documento Conpes 3538 - CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR UN EMPRÉSTITO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA POR US\$14.185.000, O SU EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS DESTINADO A FINANCIAR EL PROGRAMA DE APOYO AL PROCESO DE PARTICIPACIÓN PRIVADA Y CONCESIÓN EN INFRAESTRUCTURA -TERCERA ETAPA (PPCI III)

El Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura, cuya ejecución ha sido adelantada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha jugado un papel preponderante en la creación y mantenimiento de un marco económico, regulatorio e institucional que ha propiciado la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura física del país.

Es así que, como resultado del Programa, se logró el acondicionamiento de marcos regulatorios en los diferentes sectores de infraestructura, el fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional de diversas entidades públicas del orden nacional y regional, el diseño y la operación de concesiones de gran importancia para la economía nacional y el impulso al desarrollo de mecanismos de promoción de la participación privada en infraestructura a nivel nacional, departamental y municipal, así como la contratación de estudios técnicos de preinversión que constituyen la base para diversos procesos de licitación.

Desde el inicio de la primera etapa del Programa, se ha logrado una creciente participación de la inversión privada en el desarrollo de infraestructura. En particular, entre 2005 y 2006 la inversión privada en infraestructura representó cerca del 4% del PIB, superando a la inversión pública en estos últimos años; tal como se destaca en la gráfica 1, donde puede observarse el comportamiento de la inversión en infraestructura durante el período 2002-2006, a través del sector público y del sector privado, incluyendo las inversiones adelantadas en los subsectores de petróleo, carbón y minería.



Buena parte de la evolución favorable de las citadas inversiones se debe a la mediación del Programa, a través del cual se ha logrado atraer, de manera directa mediante la financiación de estudios de preinversión y la estructuración de proyectos, inversión en infraestructura por cerca de US\$11.000 millones (cifras en US\$ de 2008). Esta cifra asciende a US\$13.300 millones, si se incluyen las inversiones atraídas en los proyectos estructurados sin la financiación del PPCI, en los que el DNP ha dado apoyo técnico mediante la participación de los especialistas que han hecho parte del Programa.

La ejecución satisfactoria y los resultados obtenidos en la primera y segunda etapa del Programa, así como la profundización de la agenda y programas sectoriales se debe, en gran medida, al compromiso del Gobierno Nacional así como al acompañamiento de la Banca Multilateral, tanto en la provisión de recursos como en el soporte técnico prestado. Desde el punto de vista técnico la Banca Multilateral contribuye con el fortalecimiento de las instituciones al permitir: i) el acceso a asesoría internacional especializada en infraestructura y participación privada; ii) la transferencia de tecnología blanda a nivel nacional y subnacional; iii) la réplica de experiencias exitosas a nivel internacional, y iv) la continuidad en el uso de buenas prácticas en el desarrollo del Programa. En materia de financiación, se destaca la asistencia de la Banca Multilateral a través de cooperaciones técnicas complementarias a los programas sectoriales y la facilitación del acceso a recursos de financiamiento para los proyectos por parte de los inversionistas. La participación de la Banca Multilateral, tanto en la provisión de recursos como en el acompañamiento técnico, ha permitido desde 1996, el fortalecimiento institucional de las entidades de política, regulación y control en los diferentes sectores de infraestructura, la generación de marcos regulatorios adecuados y la promoción de las condiciones para que el sector privado participe activamente en proyectos de infraestructura con una apropiada asignación de riesgo entre las partes y con tasa de rentabilidad razonables.



Banco Interamericano de Desarrollo
Informe de Terminación de Proyecto –2006 PCR
Evaluación del Prestatario

Nombre del Proyecto: Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura, Segunda Etapa (PPCI-2) Préstamo 1594/OC-CO

Agencia(s) Ejecutora(s): Departamento Nacional de Planeación

Prestatario: República de Colombia

Fecha de Aprobación del Proyecto: 01 dic 2004

Fecha Efectividad Contrato: 21 dic 2004

Fecha Evaluación Prestatario: 18 mar 2009

Fecha Esperada Taller de Cierre: 19 mar 2009

Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario

La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (HS) ☒ Satisfactory (S) ☐ Poco Satisfactorio (PC) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

☒ Muy Probable (MP) ☐ Probable(P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Comentarios:

Si bien en la gran mayoría de los casos, el impacto de los estudios y/o consultorías adelantados a través del Programa sólo podrá ser medido a futuro, dado que el Programa, en esta etapa, se concentró en avanzar en estudios de preinversión y desarrollo de los marcos de política y regulación, en general se considera muy probable que el objetivo general del Programa, que 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, se cumpla.

En lo que se refiere a la implementación del Programa, la experiencia ganada en la primera fase del mismo fue fundamental. Sobre el particular, no se tienen comentarios distintos a los presentados sobre este aspecto en el Informe de Evaluación del PPCI-2.

Por último, la sostenibilidad de los resultados del Programa se considera muy probable dada la firme intención del Gobierno de Colombia de dar continuidad a la vinculación de capital privado en infraestructura, que se ve reflejada los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo en cuanto al fortalecimiento de los programas de participación privada bajo diversas modalidades y de las reglas de juego para los agentes económicos, con el objetivo de: i) fomentar la eficiencia en la construcción y operación de proyectos y servicios, ii) promover la competencia, iii) minimizar la presión fiscal que genera la financiación y operación pública de los proyectos y servicios, iv) aumentar los flujos de inversión local y extranjera, v) aumentar los flujos de financiación local y extranjera, y vi) promover la democratización de la propiedad y el desarrollo del mercado de capitales.

Así mismo, la implementación de la tercera fase del programa permitirá capitalizar los logros alcanzados, dando continuidad a los programas y líneas de actividades impulsados durante la primera y la segunda etapa y ampliando la cobertura del Programa para incluir otros sectores que demandan la construcción de infraestructura física (salud, educación, atención integral a la primera infancia y justicia) y que pueden beneficiarse con la entrada de actores privados.

Desempeño del Prestatario

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

[☒] Muy Satisfactorio (MS) [☐] Satisfactorio (S) [☐] Poco Satisfactorio (US) [☐] Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios:

La calificación asignada al DNP como ejecutor del Programa se basa en los resultados del Programa, la evaluación como ejecutor efectuada en el Informe de Evaluación del Programa y la efectividad en la programación y uso de los recursos.

Desempeño del Banco

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

[☒] Muy Satisfactorio (MS) [☐] Satisfactorio (S) [☐] Poco Satisfactorio (PS) [☐] Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios:

El acompañamiento permanente del Banco en la solución a problemas tanto de índole administrativa en desarrollo de las actividades del Programa, como en materia de consulta técnica, fue de gran relevancia para la ejecución satisfactoria y los resultados obtenidos en esta etapa del Programa.

Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco.

Con el fin de evaluar el impacto real de este tipo de programas sería de gran utilidad que el Banco realizara evaluaciones de impacto de los programas de participación privada adelantados en el país con recursos de crédito y cooperación.

**Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en
Infraestructura – Segunda Etapa (PPCI-2) - Préstamo 1594/OC-CO**

Acta del Taller de Terminación del Proyecto

En el marco del proceso participativo de elaboración del PCR del Programa de referencia, el Taller de Terminación del Proyecto (TTP) se llevó a cabo el 19 de marzo de 2009, en las oficinas del Departamento Nacional de Planeamiento (DNP), con la participación de René Alejandro Cortés, Director de Infraestructura y Energía Sostenible (DIES); Ricardo Lara, Coordinador de la Gerencia de Participación Privada en Infraestructura (GEINF); Nancy Tirado, Coordinadora de la Unidad de Coordinación del Programa (UCP); y Carlos Alberto Álvarez Cadavid, UCP, por parte del Ejecutor; y Sergio Deambrosi, Especialista Sectorial; y Rodrigo Vargas, Asistente de Proyecto, por parte del Banco.

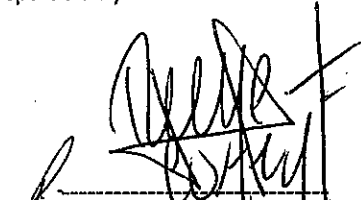
El TTP tuvo como objetivos revisar las conclusiones del PCR y discutir específicamente: los resultados obtenidos por el proyecto; las acciones para propiciar su sostenibilidad; las lecciones aprendidas durante la ejecución; y las provisiones para el futuro seguimiento del Programa.

El Ejecutor manifestó su conformidad con las conclusiones expresadas en el documento PCR presentado en el taller; los acuerdos alcanzados a partir de la discusión se incorporaron en la versión final del documento.


Entre ellos se resaltan:

- La actualización de los indicadores de resultados, a la fecha del taller;
- La actualización de la matriz de costos del proyecto, debido a la asignación de mayores recursos de aporte local por parte del Gobierno Nacional, lo que permitió dar mayor alcance a algunas actividades y fundamentalmente garantizar la continuidad de la contraparte técnica del proyecto (UCP y equipo de asesoría técnica de GEINF);
- El análisis de los factores críticos que contribuyeron durante la implementación del proyecto a la mitigación de los riesgos identificados;
- El DNP recomienda al Banco que en el futuro pueda realizar una evaluación de impacto del proceso estratégico de incorporación de la participación privada en la inversión en infraestructura en el país, con un enfoque global a partir de los diversos programas y operaciones en las que ha participado o contribuido. Para este efecto, la DIES con apoyo de la GEINF y de la Coordinación del Programa PPCI-3, colaborará a través de la recopilación de las estadísticas que procesa el DNP como parte de sus funciones propias de planificación, a partir de los datos relevados y puestos a disposición por las entidades correspondientes. Lo anterior, en la medida en que dichas entidades, a quienes corresponde tal responsabilidad, obtengan, provean y pongan a disposición la estadística necesaria.

El equipo de PCR por el Banco agradece a las autoridades de DNP su colaboración en la preparación y discusión del documento.



René Alejandro Cortés
Director DIES (DNP)



Sergio Deambrosi
BID