

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COLOMBIA

PROGRAMA PARA LA CONSOLIDACIÓN DE ESQUEMAS DE PARTICIPACIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA

(CO-L1265)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto: Gibet Camos, Jefe de Equipo (TSP/CCO); Jaime Cardona, Jefe de Equipo Alterno (SPH/CCO); Paula Cruz y Fanny Bertossi (TSP/CCO); Ana María Pinto, Mauro Alem, Reinaldo Fioravanti y Nathaly Noboa (INE/TSP); Natalia Ariza (CAN/CCO); Andrea Monje (SCL/GDI); Ancor Suárez, y Marcos Siqueira (PPP/VPC); Olga De Narváez (DPS/CCO); Juan Maragall (EDU/CCO); Eugenio Hillman y Ernesto Crausaz (VPC/FMP); Cesar Negret y Javier Jimenez (LEG/SGO); Denis Corrales (VPS/ESG); José Sandoval (CCS/CCO); Omar Villacorta (IFD/CMF); Edgar Orellana (INE/WSA); Juan Maragall (SCL/EDU); y Wilhelm Dalaison (INE/INE).

De conformidad con la Política de Acceso a Información el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, problemática y justificación.....	2
B. Objetivos, componentes y costo	9
C. Indicadores claves de resultados.....	10
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	11
A. Instrumentos de financiamiento	11
B. Riesgos ambientales y sociales	12
C. Otros riesgos y temas claves	13
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	13
A. Resumen de los arreglos de implementación	13
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados	14

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	Plan de Ejecución Plurianual (PEP)/Plan Operativo Anual (POA)
EER#2	Plan de Monitoreo y Evaluación
EER#3	Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS)
EER#4	Plan de Adquisiciones

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Análisis Económico del Proyecto
EEO#2	Anexo Ambiental y Social
EEO#3	Anexo de Género y Diversidad
EEO#4	Borrador del Reglamento Operativo del Programa (ROP)
EEO#7	Porqué invertir en Infraestructura Sostenible y en cuál invertir
EEO#8	Agenda estratégica de programa de APP de Colombia. Deloitte – BID.
EEO#9	Casos de estudio en asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe
EEO#10	El financiamiento privado de infraestructura como motor del crecimiento económico
EEO#11	Informe RUAPP. Primer Trimestre de 2020
EEO#12	Notas de infraestructura de país: Región andina
EEO#13	Participación privada en infraestructura: Su evolución en Colombia y el apoyo del Grupo BID
EEO#14	Contexto de la Participación Privada en Infraestructura en Colombia
EEO#15	Descripción del sistema de salud en Colombia

ABREVIATURAS

APP	Asociación Público-Privada
Banco/BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIM	<i>Building Information Modeling</i>
CC	Cambio Climático
CPP	Comparador Público Privado
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
OE	Organismo Ejecutor
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco
PA	Plan de Adquisiciones
PAPP	Programas de Apoyo a la Participación Privada
PBL	Préstamo Basado en Políticas
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PIB	Producto Interno Bruto
PcD	Personas con Discapacidad
PND	Plan Nacional de Desarrollo
ROP	Reglamento Operativo del Programa
RUAPP	Registro Único de Asociaciones Público-Privadas
SGS	Subdirección General Sectorial
SPF	Filtro de Política de Salvaguardas
VU-APP	Ventanilla Única de APP
4G	Cuarta Generación de Concesiones
5G	Quinta Generación de Concesiones

RESUMEN DEL PROYECTO
COLOMBIA
PROGRAMA PARA LA CONSOLIDACIÓN DE ESQUEMAS DE PARTICIPACIÓN PRIVADA EN
INFRAESTRUCTURA
(CO-L1265)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario:			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a)	
República de Colombia			Plazo de amortización:	23 años
Organismo Ejecutor:			Período de desembolso:	5 años
Departamento Nacional de Planeación (DNP)			Período de gracia:	6,5 años ^(b)
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
BID (Capital Ordinario):	15.000.000	100	Comisión de crédito:	^(c)
			Comisión de inspección y vigilancia:	^(c)
			Vida Promedio Ponderada (VPP):	15 años
Total:	15.000.000	100	Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
Objetivo/descripción del proyecto: El objetivo general es apoyar y promover la participación privada en el desarrollo de infraestructura pública y prestación de sus servicios asociados en el país. Los objetivos específicos son: (i) reforzar el proceso de estructuración y financiamiento de proyectos de participación privada en las áreas de infraestructura económica y social; y (ii) fortalecer la institucionalidad en torno a la consolidación de los mecanismos de participación privada. Estos objetivos se lograrán consolidando esquemas de participación privada, mejorando el contexto de financiamiento de la infraestructura, y propiciando las condiciones que incidan en la reactivación económica tras la pandemia del COVID-19.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: Serán condiciones previas al primer desembolso que el Organismo Ejecutor (OE) presente a satisfacción del Banco evidencia de: (i) la designación formal del equipo de ejecución del préstamo por parte del DNP, de conformidad con los perfiles establecidos en el mecanismo de ejecución y con los términos de referencia aprobados previamente por el Banco, como mínimo: (a) un director del programa; (b) un coordinador operativo; (c) un especialista de adquisiciones; y (d) un especialista financiero; y (ii) la aprobación del ROP que describa los lineamientos detallados de los aspectos operativos y de coordinación, en los términos y condiciones acordados previamente con el Banco (¶3.3).				
Condiciones contractuales especiales de ejecución: Ver las condiciones contractuales socioambientales en el Anexo B del Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) (EER#3).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(d):	SI	<input type="checkbox"/>	PI	<input checked="" type="checkbox"/>
Temas Transversales^(e):	GD	<input checked="" type="checkbox"/>	CC	<input checked="" type="checkbox"/>
			IC	<input checked="" type="checkbox"/>

- (a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- (b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.
- (c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- (d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- (e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 **Contexto macroeconómico de Colombia.** El país ha tenido durante los últimos años un historial de gestión macroeconómica y fiscal prudente. Después de desacelerarse a 1,4% en 2017, en 2019 creció al 3,3%, impulsado el consumo privado y mayor inversión pública y privada¹. En 2020, el crecimiento estaba encaminado a mantenerse por encima de este rango, pero con la pandemia del COVID-19 las proyecciones cambiaron radicalmente. Se esperan tasas negativas con una gran varianza (-4% a -7%). A su vez, se interrumpe la senda descendente del déficit fiscal proyectada (inicialmente -2,2% del Producto Interno Bruto [PIB] en 2020), y se espera un balance total de -8,2% del PIB. La inflación se encuentra en el rango meta (2% a 4%), con una proyección de 2% anual, y la cuenta corriente sigue siendo un flanco vulnerable, con un valor esperado de -3,9% del PIB para todo el año².
- 1.2 **Efectos económicos del COVID-19.** La economía colombiana está sufriendo los embates de la pandemia actual. Las medidas de confinamiento y el choque externo muestran al primer semestre de 2020 una caída del 7,3% anual; mientras que la tasa de desempleo llegó en el mes de julio al 20%, el doble de lo observado un año atrás. Así mismo, la evolución reciente de las cuentas externas muestra que el déficit de cuenta corriente disminuyó, llegando a -3% del PIB³. El plan del Gobierno de Colombia era seguir con el sendero fiscal restrictivo iniciado en 2017 para asegurar el cumplimiento de las metas de mediano plazo impuestas por la regla fiscal. Por otro lado, la política monetaria expansiva ha vuelto para atenuar los efectos sobre la economía; por lo cual, entre marzo y septiembre el Banco de la República bajó 250 puntos básicos la tasa de interés, mientras la inflación (1,9% anual) reportada hasta agosto por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) no han aumentado.
- 1.3 **La inversión en infraestructura como motor de recuperación.** Para enfrentar la crisis económica actual, los gobiernos están obligados a elegir las herramientas más efectivas en respuesta a los múltiples objetivos de política económica. El reporte insignia del Banco, “De estructuras a servicios: El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe” menciona que la inversión en infraestructura brinda una alternativa atractiva dado que ataca simultáneamente una variedad de dificultades: potencia el crecimiento económico impulsando la demanda, incrementa la productividad, aumenta la competitividad de las economías, genera empleos sostenibles y mejora la distribución del ingreso⁴ ([EEO#7](#)).
- 1.4 **Brecha en la inversión en infraestructura y rol del capital privado.** Cerrar la brecha de infraestructura requerirá un aumento tanto de inversión pública como privada. Si bien la inversión global en infraestructura del país mejoró

¹ [Colombia: panorama general](#) (Banco Mundial, 2020).

² [DANE, 2020](#).

³ [DANE, 2020](#).

⁴ [DIA 2020](#) (BID, 2020).

considerablemente en la última década, en especial en el sector transporte, los principales indicadores internacionales muestran aún un rezago. Datos comparativos en 124 países emergentes indican que la calidad de la infraestructura en Colombia es aún deficiente para su nivel actual de desarrollo⁵; y según diversos estudios realizados⁶, se estima que la inversión debería alcanzar valores sostenidos superiores al 7,3% del PIB en los próximos 10 años. Entre 1993 y 2018, la inversión pública y privada en infraestructura fue en promedio del 5,44% del PIB anual, equivalente a US\$299 billones⁷. Sólo la inversión privada entre 2009-2018 estuvo cercana al 3,5% del PIB anual concentrado especialmente en minas y energía (65,43%), telecomunicaciones (16,22%) y transporte (15,75%)⁸, que representaron alrededor del 98% de la inversión privada, lo cual demuestra escasa participación de capital privado en otros sectores.

1.5 Contexto de la participación privada en Colombia (EEO#14). Colombia lleva varios años consolidando los esquemas de Asociación Público-Privada (APP) para el desarrollo de infraestructura pública, logrando grandes resultados en sectores como transporte, donde se tienen la Cuarta Generación de Concesiones (4G) y una nueva generación (5G) en estructuración. En otros sectores sociales como salud y educación, los avances han sido limitados, sin embargo, existe un gran potencial debido a la brecha en inversión en infraestructura que se estima de US\$4,8 billones⁹ para salud y de aproximadamente 50.000 aulas para educación. Este proceso de consolidación se ha desarrollado gracias a una transformación normativa e institucional, en donde uno de los factores determinantes ha sido la expedición de la [Ley 1508-2012](#), la cual establece el régimen jurídico específico de las APP; complementado con el trabajo y liderazgo a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), quien ha tenido un rol relevante al momento de apoyar procesos de estructuración y emitir conceptos para la viabilidad de los proyectos. De esta forma, a la fecha el país cuenta con: (i) reglamentaciones y lineamientos para incentivar las APP; (ii) un marco normativo que incluye directrices para la asignación de riesgos; (iii) capacidades técnicas en varias entidades nacionales para administrar los proyectos; y (iv) fuentes de recursos definidas en algunos sectores para el desarrollo de esquemas de APP.

1.6 Número limitado de proyectos APP estructurados que lleguen a licitación y adjudicación. Según el Registro Único de APP (RUAPP)¹⁰ con corte al segundo trimestre de 2020, desde abril de 2013 se han registrado 794¹¹ proyectos para ser desarrollados bajo APP, de los cuales 443 (55,79%) han sido rechazados, desistidos por el proponente, fallidos o declarados desiertos. De los 351 restantes, 37 fueron adjudicados o contratados, 8 se encuentran en aprobaciones, 80 se encuentran en factibilidad, 9 fueron presentados en el último trimestre y 217 se encuentran en etapas que superan su plazo máximo de ejecución, por lo cual la probabilidad de avanzar a una siguiente fase es muy baja. Lo anterior significa

⁵ [Fedesarrollo](#), 2020.

⁶ [CEPAL](#), 2017. [OCDE](#), 2016. [UNAL](#), 2018.

⁷ 52,1% corresponde a recursos privados (DNP, 2020).

⁸ Colombia registra un puntaje de 65/100 en el Índice de Conectividad de Carreteras, por debajo del promedio de América Latina (73) y de la OCDE (84) ([Informe Competitividad 2019-2020](#)).

⁹ BID, 2014-2015.

¹⁰ Es una herramienta digital donde cada entidad registra y actualiza la información de iniciativas APP.

¹¹ De los proyectos vigentes, 77,49% son iniciativas privadas y 22,51% públicas.

que tan sólo el 4,65% de los proyectos ha llegado a etapa de ejecución. La experiencia de América Latina indica que estos números pueden ser mejorados, aumentando la eficacia de los recursos aplicados con la estructuración de APP. Por ejemplo, en un reciente estudio¹², el BID identificó que cerca de 13% de los proyectos de APP iniciados en Brasil entre 2008 y 2017 llegaron a la etapa de implementación. En Colombia, la mayoría de los proyectos que han llegado a la etapa de construcción fueron gestionados y contratados por la Agencia Nacional de Infraestructura; reflejando la concentración del mecanismo APP en el sector transporte¹³ y la gran cantidad de recursos y esfuerzos destinados a etapas de diseño y estructuración, sin obtener resultados concretos. Para disminuir la brecha entre proyectos estructurados y proyectos que lleguen a ejecución se ha identificado la necesidad de desarrollar metodologías de preinversión robustas que permitan generar proyectos con oferta y demanda de servicios, permitiendo que las inversiones preliminares se reflejen no tanto en cantidad de proyectos a estructurar, sino en la calidad y potencial de estos.

- 1.7 **Implementación de proyectos de participación privada en distintos sectores económicos y sociales.** A pesar del sólido marco regulatorio existente para APP, no se ha logrado extender su utilización a otros sectores prioritarios como educación y salud, que tienen una mayor brecha a nivel territorial. Según el RUAPP, a junio de 2020, en el país se han adjudicado o contratado 38 proyectos bajo esquema APP, de los cuales 35 corresponden al sector de transporte, 1 a salud, y 2 a edificaciones públicas y renovación urbana. Esta disparidad se mantiene también a nivel de proyectos en evaluación (304), en donde el 45,73% corresponden al sector transporte, mientras el restante 54,27% se distribuye principalmente en renovación urbana (21,05%), saneamiento básico (10,85%) y educación (3,61%)¹⁴. En este sentido, el principal reto para una implementación efectiva en más sectores es la adecuación de los marcos normativos y regulatorios a las necesidades y al contexto particular de cada uno; en donde, las limitaciones específicas se encuentran en: (i) la insuficiente asignación de recursos para inversión; (ii) la baja capacidad institucional; (iii) la deficiente selección de proyectos mediante el correcto empleo del Comparador Público Privado (CPP); y (iv) mecanismos de asignación de riesgos y estructuras financieras que permitan la diversificación de las fuentes de capital. Frente a este último punto, se ha identificado la necesidad de complementar el proceso de comparación con una estrategia de priorización¹⁵ robusta que permita orientar de manera eficiente los recursos disponibles, de tal forma que los proyectos priorizados cuenten con respaldo político y estabilidad presupuestal desde la etapa de concepción hasta su implementación.
- 1.8 En el caso del sector salud, la oferta pública cuenta con prestadores atomizados que no optimizan su oferta frente a la demanda en el territorio¹⁶. Adicionalmente, la alta rotación de los equipos directivos de las entidades públicas genera discontinuidad de las políticas y, por consiguiente, incertidumbre en las fuentes de

¹² Base de datos [RADARPPP](#).

¹³ Estos proyectos tienen una fuente adicional de cargos a los usuarios, facilitando su financiación.

¹⁴ [RUAPP](#), 2020.

¹⁵ Criterios actuales: alineación con políticas nacionales y territoriales, compromiso institucional y fuentes de financiación identificadas. Fuente: DNP.

¹⁶ En Bogotá, el Distrito reorganizó su oferta de servicios en cuatro subredes, integrando servicios de medicamentos e insumos, autorizaciones médicas y gestión del talento humano ([Acuerdo 641-2016](#)).

pago para inversiones de APP; aunado a la escasa experiencia a nivel territorial, por lo cual son pocas las entidades con suficiente capacidad para comprometer vigencias futuras. Incluso cuando se pueden comprometer, ha existido dificultad para obtener la autorización por parte del concejo municipal o asamblea departamental. Este fue el caso de Bogotá (2016-2020), donde se estructuró bajo APP un programa de red hospitalaria que consideraba la construcción de cinco hospitales, de los cuales sólo fue posible contratar uno porque no existió aprobación de vigencias futuras.

- 1.9 Incluso con el apoyo del DNP en capacitaciones, estudios sectoriales y estructuración, han sido pocos los proyectos de APP de infraestructura productiva no tradicional y social adjudicados, destacándose el coliseo cubierto El Campín, el Hospital de Bosa y el Nuevo Parque Salitre Mágico, todos en Bogotá. Al respecto, aún existen desafíos para el desarrollo de APP en otros sectores, principalmente en el ámbito territorial, relacionados con: (i) preparación de planes maestros de inversión con enfoque de red; (ii) desconocimiento de procesos de preinversión; (iii) baja capacidad institucional en materia de estructuración; (iv) baja calidad de diseños técnicos y gestión de proyectos; (v) falta de mecanismos que generen sostenibilidad financiera y garantías frente a los riesgos; y (vi) compromisos de pago de las entidades promotoras de proyectos, siendo este último punto el más crítico y aquel en donde se requiere mayor compromiso por parte del sector público. Desde su rol como entidad rectora, el DNP viene contribuyendo a superar estos desafíos mediante la actualización de normatividad, herramientas y guías para la estructuración y gestión de proyectos; y en la actualidad, está trabajando en la actualización del CPP y de metodologías de valoración de riesgos, junto con la definición de regulaciones que permitan la no reversión de infraestructura y la reglamentación de derechos reales para aprovechar los predios subutilizados del estado como fuente de pago para las APP.
- 1.10 **La crisis del COVID-19 ahondará en los desafíos para una correcta implementación de APP.** En el corto plazo, los proyectos contarán con mayor incertidumbre sobre las proyecciones de demanda como fuente de pago¹⁷. En el largo plazo, la crisis puede generar restricción de recursos para la financiación en el mercado local; por lo cual resulta necesario no sólo identificar oportunidades de desarrollo del marco normativo y regulatorio, sino también, modernizar los instrumentos contractuales que permitan una mayor eficiencia de las estructuras de capital. Es así como los esquemas de APP introducen una perspectiva integral en términos de la vida útil de los activos, optimizando los costos asociados a construcción, operación, y mantenimiento¹⁸ en el largo plazo. De este modo, los flujos de inversión no sólo quedan optimizados, sino blindados a los ciclos presupuestarios de las entidades gubernamentales. En determinadas ocasiones, los contratos APP donde se genera un correcto alineamiento de incentivos permiten maximizar la generación de ingresos ([captura de valor predial](#)) a partir de la infraestructura y la prestación de sus servicios, con una consecuente menor exposición fiscal y menor impacto en los usuarios, o incluso impacto positivo sobre las cuentas del Estado.

¹⁷ Ejemplos en transporte urbano en [Europa](#) o [Asia](#) con caídas del 90% de la demanda.

¹⁸ En Perú (1992-2005), se gastó hasta siete veces más en rehabilitar carreteras debido al inadecuado mantenimiento hecho mediante obra pública ([Pastor, 2020](#)).

- 1.11 **Participación del sector privado en la reactivación económica y empleo.** La participación privada en el financiamiento, construcción y operación de activos de infraestructura resulta clave para proveer servicios de infraestructura de calidad, contribuyendo de este modo al crecimiento económico¹⁹, al empleo²⁰ y reduciendo la desigualdad²¹. Bajo las condiciones e implementación adecuadas, las APP resultan un modo efectivo para reducir la brecha de infraestructura, a través de: (i) promoción de estándares previamente determinados para mantenimiento de activos, a lo largo de su ciclo de vida reduciendo los costos económicos y sociales de su depreciación; (ii) una mejor alineación de incentivos entre la entidad pública y las entidades privadas involucradas; (iii) una asignación de riesgos sobre la parte con mayor capacidad de mitigarlos; y (iv) mecanismos de control de los resultados e impactos del proyecto, a través de una regulación de procesos e insumos, permitiendo que el sector privado adopte innovaciones permanentes.
- 1.12 **Innovación y modernización tecnológica.** En APP se presenta la oportunidad de fomentar la colaboración entre los sectores público y privado para avanzar en la investigación, desarrollo, testeo e implementación de nuevas tecnologías. En este sentido se ha identificado la necesidad de utilizar herramientas innovadoras de gestión de proyectos para hacer más eficientes los ciclos de planificación y ejecución; como por ejemplo 5 Casos²² y PDR²³; sumado a la implementación de la metodología *Building Information Modeling* (BIM)²⁴ desde la fase de estructuración. Adicionalmente para mejorar la plataforma digital de trazabilidad de APP denominada RUAPP, se realizará un mantenimiento evolutivo incluyendo su integración con el Sistema Electrónico de Contratación Pública.
- 1.13 **Cambio Climático (CC).** La planeación de inversiones públicas y privadas en infraestructura estará sujeta en Colombia cada vez, a mayores riesgos e incertidumbres por los impactos del CC²⁵ y la mayor recurrencia de desastres naturales asociados. Para sacar el máximo provecho de la participación privada en infraestructura, se requiere una clara identificación y gestión de riesgos climáticos, para así evitar posibles sobre costos, retrasos, y demás ineficiencias que pueden presentarse en el desarrollo, operación y mantenimiento de la infraestructura.
- 1.14 **Aspectos de género y diversidad.** Ciertos grupos poblacionales como las mujeres y personas con discapacidad están siendo substancialmente impactados por la crisis actual, especialmente en términos de empleabilidad. En agosto de

¹⁹ Invertir en mejorar servicios de infraestructura un 5% puede impulsar el crecimiento en 3,5% del PIB en 10 años ([BID, DIA2020](#)).

²⁰ Se generan 30.000 empleos por cada US\$1.000 millones invertidos en infraestructura ([BID, DIA2020](#)).

²¹ Por cada 1% de incremento de ingreso del 40% más rico (inversión en infraestructura) el ingreso del 40% más pobre se incrementa en 1,3% ([BID, DIA2020](#)).

²² Modelo de 5 Casos (5CM) se aplica para formular proyectos de infraestructura, para responder: ¿es estratégicamente necesario?, ¿se puede ejecutar de forma práctica?, ¿es socioeconómicamente viable?, ¿es asequible?, y ¿es comercialmente viable?

²³ Guía para el Desarrollo de Proyectos - PDR (por sus siglas en inglés *Project Development Routemap*) es una metodología que asegura que las mejores prácticas y el aprendizaje de otros proyectos importantes, se consideren en las primeras etapas para ayudar al éxito del proyecto.

²⁴ Metodologías, tecnologías y estándares que permiten a las diferentes partes interesadas planificar, diseñar, construir y operar de forma colaborativa una edificación o infraestructura en un espacio virtual.

²⁵ Estimación impacto del CC sobre la productividad del sector transporte: -1,8% y -3,1% ([BID-DNP, 2015](#)).

2019, la tasa de desempleo de las mujeres alcanzaba 13,4% y la de los hombres un 8%; en agosto de 2020, estas tasas se ubican en un 24,2% y 15,3%, respectivamente²⁶. Las Personas con Discapacidad (PcD) están sobrerrepresentadas en la pobreza y menores tasas de participación laboral²⁷, razones por las cuales los efectos de la crisis son peores para este grupo²⁸. Las APP en infraestructura tienen el potencial de contribuir a la reactivación económica y a la generación de empleos del país en la postpandemia (§1.11); sin embargo, históricamente el mercado laboral de infraestructura se ha caracterizado por una sobrerrepresentación masculina. Las mujeres representan únicamente el 15% y 8% de los trabajadores de los sectores transporte y construcción respectivamente²⁹, principalmente por los estereotipos de género y diversidad; y por las limitadas oportunidades para capacitarse.

- 1.15 **Justificación.** Como respuesta a los retos y oportunidades identificados (§1.6-§1.14), a partir del aprendizaje en el desarrollo de esquemas de participación privada en el país durante los últimos 20 años, y ante el nuevo escenario de limitaciones presupuestales y de financiamiento para la expansión de participación privada³⁰, esta operación busca consolidar las capacidades del gobierno para promover esquemas de participación privada dadas las brechas identificadas en infraestructura económica y social. El gobierno ha solicitado el apoyo del Banco para consolidar el trabajo que se ha venido brindando al país, por lo cual el propósito del programa es avanzar en los principales desafíos del desarrollo y financiamiento de proyectos APP, así como poner especial foco en sectores de infraestructura social.
- 1.16 **Experiencia del Banco y lecciones aprendidas en APP en la región.** Se destaca la Ventanilla Única (VU-APP) del Grupo BID creada en 2017 con el propósito de proveer una gestión y apoyo eficiente y coordinado en el ámbito de las APP en la región siguiendo las recomendaciones de la evaluación de la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco (OVE). A través de la VU-APP, se ha financiado aproximadamente US\$15 millones, focalizados en: (i) desarrollo y fortalecimiento de marcos regulatorios y capacidad institucional; (ii) apoyo a la identificación, evaluación y preparación de 42 proyectos de infraestructura a ser implementados vía APP; y (iii) generación, sistematización y diseminación³¹ de conocimiento y mejores prácticas. Lo anterior ha permitido movilizar recursos por un potencial monto de inversión de US\$3,6 billones. La experiencia del Banco desde la constitución de la VU-APP demuestra que sigue siendo necesario actuar sobre la generación de una cartera de proyectos socialmente rentables y bancables; así como, sobre diversos mecanismos y facilidades de preparación y estructuración de proyectos que permitan canalizar un mejor y mayor modo de financiamiento hacia la infraestructura. Estas experiencias han servido de base para la definición del alcance de los componentes del programa (§1.24, §1.25 y §1.26), orientando los recursos disponibles hacia los elementos claves que permiten una correcta estructuración de los proyectos APP.

²⁶ [DANE, 2020](#).

²⁷ Solo 12% de las PcD se encuentra trabajando (Fedesarrollo, [2018](#)).

²⁸ Medidas clave para afrontar los impactos del COVID-19 en las PcD (BID, [2020](#)).

²⁹ [Sistema de información de mercados laborales y seguridad social](#) (BID, 2018).

³⁰ Perfil de País APP (BID-Deloitte, 2018).

³¹ [ATC/ME-16085-RG](#) y [ATN/OC-15597-RG](#).

- 1.17 **El apoyo del Banco a la participación privada en Colombia.** A través del Programa de Apoyo a la Participación Privada y Concesión en Infraestructura (PPCI) en sus tres fases³² (1996-2013), cuatro cooperaciones técnicas³³ (CT), un préstamo basado en políticas (PBL) (3697/OC-CO)³⁴ y el Programa de Apoyo a la Participación Privada (PAPP) (3090/OC-CO)³⁵, el Banco ha acompañado al gobierno en la evolución de la política de participación privada, y ha logrado incorporar lecciones aprendidas, que se reflejan en un marco normativo e institucional que garantiza seguridad jurídica a los inversionistas privados ([EEO#14](#)). Entre otras lecciones, se destacan: (i) seguir fortaleciendo a las instituciones y actores, en especial al DNP; (ii) mejorar la planificación y coordinación entre los niveles nacional y subnacionales; y (iii) proponer y evaluar esquemas de cofinanciamiento por parte de la nación, para una correcta asignación de riesgos. Por otra parte, BID Invest viene apoyando el financiamiento de tres³⁶ proyectos 4G con una inversión total de US\$2.500 millones; logrando de esta forma un valor agregado adicional del Banco, al apoyar el desarrollo de proyectos desde la definición de su marco normativo, estructuración y hasta la etapa de ejecución.
- 1.18 **Estrategia de gobierno.** El PND (2018-2022), “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, en sus distintas estrategias respalda el emprendimiento del sector privado para incrementar la inversión en los distintos sectores. Para tal efecto plantea, concluir a proyectos estratégicos de infraestructura y transporte para lograr impactos efectivos sobre la competitividad del país, y potenciar sectores como la agroindustria, la economía naranja y el turismo³⁷. Adicionalmente, el “[Compromiso por el Futuro de Colombia](#)”, presenta la infraestructura como uno de los pilares para la generación de empleo, y las intervenciones en el sector salud como eje transversal para la reactivación del país tras la crisis por la pandemia.
- 1.19 **Estrategia del Banco con el país.** La operación se alinea con la Estrategia de País del Grupo BID (2019-2022) (GN-2972), al: (i) fortalecer la infraestructura sanitaria en zonas rurales y dispersas; (ii) reducir el déficit en infraestructura y las inequidades territoriales del sector educativo; y (iii) fortalecer la dotación y calidad de la infraestructura de transporte vial, portuario y aeroportuario. Todo lo anterior, a través de mecanismos APP.
- 1.20 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2020-2024 (AB-3190-2), y se alinea con el desafío de Productividad e Innovación al contribuir a establecer marcos institucionales idóneos para incentivar el desarrollo de APP. También se

³² [927/OC-CO](#), [927A/OC-CO](#) (US\$ 12.5 millones), [1594/OC-CO](#) (US\$5millones); y [2079/OC-CO](#) (US\$14,1millones). Objetivo General: Facilitar y fomentar la participación privada en la infraestructura promoviendo la prestación eficiente de servicios de calidad.

³³ [ATN/OC-10925-CO](#) (US\$0,8millones); [ATN/MT-9636-CO](#) (US\$0,4millones); [ATN/ME-10985-CO](#) (US\$0,5millones); y [ATN/OC-15667-CO](#) (US\$0,5millones).

³⁴ Suscrito en 2016, por US\$400 millones y con el objetivo de contribuir a incrementar la inversión privada en la provisión y gestión de infraestructura productiva y social.

³⁵ Comprometido a la fecha: 82%. Último desembolso: junio 2021. Objetivo general: fortalecer mecanismos técnicos y regulatorios que promuevan y optimicen la vinculación del sector privado en la financiación, provisión y/o gestión de la infraestructura y servicios asociados en diferentes sectores económicos y sociales.

³⁶ Ruta del Cacao, Perimetral de Oriente y Autopista Mar 1.

³⁷ [PND 2018-2022](#).

alinea con las áreas transversales de: (i) Igualdad de Género y Diversidad, al desarrollar una guía, con lineamientos para la inclusión de género y diversidad en las APP, con el objetivo de identificar oportunidades laborales para mujeres y PcD, transversalizando aspectos de diseño universal y enfoque de género; (ii) CC y Sostenibilidad Ambiental, al fortalecer la capacidad técnica e institucional para manejar riesgos climáticos en el desarrollo de políticas e instrumentos regulatorios y en la estructuración de proyectos APP; y (iii) Fortalecimiento Institucional y Estado de Derecho, al contribuir a cerrar las brechas en términos de resiliencia, gestión y productividad en planificación y ejecución de proyectos. Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12) mejorando el cumplimiento del indicador relacionado con el fomento eficaz de las sinergias público-privadas. La operación es consistente con la Propuesta para la Respuesta del BID Frente al Brote Pandémico COVID-19 (GN-2996); y se alinea con el Marco de Selectividad Estratégica para el Ciclo de Programación 2021-2022 (GN-3017) por medio de estabilidad macro-fiscal, incorporando principios de eficiencia del gasto a lo largo del ciclo de inversión. El 32,23% de los recursos de la operación serán invertidos en actividades de mitigación y adaptación al CC, según la [metodología conjunta de los BMD de estimación de financiamiento climático](#). Estos recursos contribuyen a la meta del Grupo BID de aumentar el financiamiento de proyectos relacionados con el CC a un 30% de todas las aprobaciones a fines del año 2020.

- 1.21 La operación es consistente con el Marco Sectorial de Transporte (GN-2740-12), al fortalecer y estimular mayor participación del sector privado en infraestructura; incluyendo aspectos como productividad e innovación, inclusión, y seguridad vial. La operación es consistente con el Marco Sectorial de Salud y Nutrición (GN-2735-7), al promover APP con mayor eficiencia en el uso de recursos, mejorando los niveles de satisfacción de usuarios y profesionales. A su vez, el proyecto se alinea con el área temática prioritaria de oportunidades económicas y productivas para las mujeres del Plan de Acción de Género 2020-2021 (GN-2531-19) al promover la participación laboral de mujeres en trabajos del sector de infraestructura.
- 1.22 El proyecto es consistente con la Estrategia de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN-2710-5), en particular con: (i) financiamiento y asistencia técnica para una infraestructura que contribuya al crecimiento económico; y (ii) planificar, construir y mantener la infraestructura para proveer servicios de calidad que promuevan el crecimiento sostenible e inclusivo.

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.23 **Objetivos.** El objetivo general de la operación es apoyar y promover la participación privada en el desarrollo de infraestructura pública y prestación de sus servicios asociados en el país. Los objetivos específicos son: (i) reforzar el proceso de estructuración y financiamiento de proyectos de participación privada en las áreas de infraestructura económica y social; y (ii) fortalecer la institucionalidad en torno a la consolidación de los mecanismos de participación privada. Estos objetivos se lograrán consolidando esquemas de participación privada, mejorando el contexto de financiamiento de la infraestructura, y propiciando las condiciones que incidan en la reactivación económica tras la pandemia del COVID-19.

- 1.24 **Componente I. Fomento de la participación privada (US\$9,3 millones).** Este componente financiará las actividades necesarias para incorporar aspectos de sostenibilidad financiera, ambiental, social e institucional en marcos regulatorios y los procesos de planificación y estructuración de participación privada en el país, incrementando la viabilidad de estas; así como, su impacto sobre el bienestar de la población (§1.18). En particular, financiará: (i) estudios para formulación de políticas, marcos normativos o regulatorios, análisis de riesgos (incluyendo ambientales y CC), e instrumentos orientados a mejorar las condiciones de financiamiento; (ii) ejercicios de priorización multisectorial de proyectos, que permitan valorar el diferente grado de desarrollo de los proyectos, y en qué medida responden a las prioridades establecidas y los objetivos de recuperación sostenible, optimizando de este modo la selección de proyectos de la cartera de infraestructura del país; y (iii) estudios de conceptualización, preinversión y estructuración de proyectos de participación privada en infraestructura.
- 1.25 **Componente II. Fortalecimiento de entidades públicas potencialmente concedentes (US\$2,5 millones).** Este componente financiará actividades dirigidas a asistir técnicamente y transferir conocimiento con el fin de promover la participación privada en proyectos de infraestructura con la inclusión de áreas transversales, financiando: (i) capacitación, asistencia técnica y transferencia de conocimiento a entidades nacionales y territoriales sobre esquemas de participación privada en infraestructura; (ii) evaluación y seguimiento de experiencias que contribuyan a fomentar la participación privada en distintos sectores; (iii) análisis y diseño de la estructura institucional requerida para promover la participación privada en los proyectos de infraestructura; (iv) desarrollo de herramientas, guías de buenas prácticas, manuales de estructuración, entre otros, que incluyan aspectos de género y diversidad, CC, ambiental, social y predial en el desarrollo de proyectos; y (v) estrategias de divulgación.
- 1.26 **Componente III. Fortalecimiento técnico e institucional del DNP (US\$2,1 millones).** Este componente financiará actividades para mejorar la promoción de APP desde el DNP, incluyendo: (i) fortalecimiento de la capacidad institucional del DNP para promover esquemas de participación privada, tanto para la Fase 1 de estructuración como para la Fase 2 de aprobaciones; y (ii) atención de requerimientos y obligaciones normativas, para el cumplimiento de los procesos de selección, registro, análisis, evaluación, aprobación y gestión de proyectos de APP.
- 1.27 **Otros costos (US\$1,1 millones).** Estos costos comprenden las actividades de auditoría externa al crédito, las actividades de administración, y evaluación que se presenten en la ejecución del crédito.

C. Indicadores claves de resultados

- 1.28 Los resultados esperados de las acciones contempladas en el programa están indicados en la Matriz de Resultados (Anexo II). La evaluación de los resultados en el Reporte del Cierre del Proyecto (PCR) se hará bajo las guías operativas de la modalidad de Cooperación Técnica Reembolsable OP-1906-1. Los resultados incluidos son: (i) número de proyectos con participación privada adjudicados para la provisión de infraestructura y prestación de servicios en los sectores de

infraestructura económica y social; (ii) número de proyectos de participación privada abiertos al mercado para precalificación, prepliegos o participación de terceros para la provisión de infraestructura y prestación de servicios en los sectores de infraestructura económica y social; y (iii) número de proyectos de participación privada estructurados que pasen a Fase 2 para la provisión de infraestructura y prestación de servicios en los sectores de infraestructura económica y social. La estrategia de seguimiento se describe en el Plan de Monitoreo y Evaluación ([EER#2](#)).

1.29 **Evaluación económica.** La evaluación económica partió del *pipeline* de proyectos propuesto por DNP, en donde se compararon 10 de 23 intervenciones que incluyen las consultorías de mayor valor individual, con información de proyectos similares en objetivo, tamaño y cercanía en el tiempo. Del análisis, se encontró que el programa ahorrará costos de adquisición por reducción de los riesgos a los proponentes, reducción de sus costos de preparación, y mayor competencia en los concursos. En el Componente I, los proyectos de monto inferior a US\$200.000 ahorrarán 0,64%, y los de monto mayor o igual a US\$200.000 ahorrarán 1,20%. En el Componente II, los proyectos de monto inferior a US\$200.000 ahorrarán 0,10% y los de monto mayor o igual a US\$200.000 ahorrarán 0,66%. La reducción total de costos en el Componente I y II será de US\$100.848 a US\$3.395, respectivamente, representando un ahorro total de US\$104.243, que equivale a un promedio de 1,1% sobre el presupuesto referencial ([EEO#1](#)).

1.30 **Beneficiarios.** Los principales beneficiarios del programa serán los usuarios de las infraestructuras que a futuro se desarrollen³⁸. Asimismo, se verá beneficiado el país en términos económicos, a través de la generación de empleo, del desarrollo de infraestructura esencial, y mediante la reactivación que pueda impulsar las fases de construcción y operación de los futuros proyectos. En términos de fortalecimiento institucional se beneficiarán el DNP y las entidades nacionales y territoriales apoyadas con el programa, reflejándose en la cantidad de estudios técnicos financiados y personal capacitado.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

2.1 **Dimensionamiento.** El costo total del programa es de US\$15 millones, bajo la modalidad de Cooperación Técnica Reembolsable (TCR) considerando que el proyecto financiará estudios basados en la transferencia de conocimientos técnicos para fortalecer la capacidad técnica de las entidades sobre una base reembolsable. El programa tiene un período de desembolso de cinco años. El monto fue definido por el DNP a partir de las necesidades establecidas por el gobierno para dar continuidad a su política de participación privada. Los recursos del financiamiento serán desembolsados de acuerdo con la programación indicada en el cuadro 2, estimado a partir de la disponibilidad presupuestal anual del DNP.

³⁸ Aproximadamente 4,9 millones de personas, basados en los proyectos identificados preliminarmente por el gobierno ([EEO#1](#)).

- 2.2 El presupuesto consolidado por componentes se presenta en el cuadro 1 y su detalle se encuentra disponible en el Plan de Adquisiciones ([EER#4](#)), y en el Plan de Ejecución Plurianual (PEP) ([EER#1](#)).

Cuadro 1. Costos estimados del programa (US\$ millones)

Componentes	Total	%
Componente I. Fomento de la participación privada	9,30	62,00
Estudios técnicos para el fomento de la participación privada en infraestructura finalizados	2,13	14,20
Estudios relacionados con estructuración de proyectos de participación privada	7,17	47,80
Componente II. Fortalecimiento de entidades públicas potencialmente concedentes	2,50	16,67
Personas capacitadas de entidades sobre esquemas de participación privada en infraestructura	0,24	1,60
Estudios relacionados con aspectos institucionales para promover la participación privada finalizados	0,80	5,33
Guías, manuales, herramientas, indicadores o estudios sobre experiencias desarrollados para el fortalecimiento de estrategias en torno a los proyectos de participación privada, considerando aspectos de cambio climático, género y diversidad, y ambientales y sociales.	0,89	5,93
Sistema de información de APP RUAPP operativo y mejorado	0,57	3,80
Componente III. Fortalecimiento técnico e institucional del DNP	2,10	14,00
Unidad técnica para la gestión y coordinación de actividades relacionadas con participación privada contratada	1,71	11,40
Capacitaciones desarrolladas para fortalecer técnicamente al equipo contratado para apoyar al Programa	0,39	2,60
Otros costos	1,10	7,33
Total	15,00	100,00

Cuadro 2. Programación de los desembolsos

Fuente/año	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total
BID (US\$ millones)	0,45	3,19	3,73	4,02	2,49	1,12	15,00
%	3,01	21,24	24,84	26,81	16,62	7,48	100,00

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.3 La mayoría de los estudios e instrumentos a desarrollarse en el programa no tienen afectación en aspectos ambientales y sociales, pero algunos están vinculados a la estructuración de proyectos específicos de infraestructura, los cuales, de desarrollarse, podrían presentar impactos y riesgos ambientales y sociales en los sectores de energía, minas, transporte, salud, agua y saneamiento. De conformidad a la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) el proyecto fue clasificado como Categoría “B.13” por tratarse de una operación en la cual no es posible evaluar en forma ex ante los impactos y riesgos. Se ha preparado un Análisis Ambiental y Social (AAS – [EEO#2](#)) para evaluar los potenciales impactos ambientales y sociales de los proyectos de infraestructura preliminarmente identificados por el gobierno, y la manera de prevenir y/o mitigar dichos impactos y riesgos para lo cual se aplicarán las Guías sobre Medio Ambiente, Salud y Seguridad (MASS) y se desarrollarán un Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) para cada proyecto específico. El programa será

ejecutado de acuerdo con las condiciones establecidas en el IGAS ([EER#3](#)) incluyendo una lista de exclusión. El DNP tendrá la responsabilidad de la gestión ambiental y social del programa. Se contratará a un consultor socioambiental para apoyar y dar orientación a la preparación de términos de referencia y estudios complementarios, que deberán realizarse al momento de financiar estudios de prefactibilidad y factibilidad.

C. Otros riesgos y temas claves

- 2.4 **Macroeconómico y sostenibilidad fiscal.** Se identifica un riesgo de profundización de problemas fiscales y macroeconómicos, categorizado como riesgo medio-alto, relacionado con una reducción de la asignación presupuestal del programa, el cual se ha mitigado teniendo en cuenta el ritmo de ejecución de la operación 3090/OC-CO (promedio US\$3,5 millones/año).
- 2.5 **Desarrollo del proyecto.** Se identifica un riesgo medio-alto asociado a una potencial falta de compromiso por parte de las entidades beneficiarias, para continuar con la Fase 2 de las estructuraciones y posterior adjudicación. Para mitigarlo, se prevé solicitarles una carta de compromiso desarrollar con dichas entidades cualquier otro instrumento análogo.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 **Esquema de ejecución.** El prestatario será la República de Colombia. El DNP será el OE, quien asumirá ante el Banco, la responsabilidad técnica y fiduciaria del préstamo y garantizando cumplimiento de los objetivos de la operación. El DNP fortalecerá al Equipo de Ejecución del Programa (EEP), que quedará conformado por: (i) un director del programa; (ii) un coordinador operativo; (iii) un especialista de adquisiciones; y (iv) un especialista financiero.
- 3.2 El equipo ejecutor tendrá a cargo entre otros: (i) organización institucional y esquema de ejecución; (ii) procedimientos y flujos administrativos para manejar temas fiduciarios; (iii) procedimientos para asegurar transparencia en el desarrollo de las actividades; y (iv) aspectos relativos a supervisión, seguimiento y control a través del comité técnico de seguimiento. Sin perjuicio de lo anterior, el DNP será el responsable de presentar ante el Banco los informes semestrales de avance y los estados financieros auditados del programa. El detalle del mecanismo de ejecución, sus funciones serán descritos en el Reglamento Operativo del Programa (ROP). A su vez, para la coordinación con entidades subnacionales se seguirá los lineamientos de los comités técnicos de seguimiento y se realizará cartas de compromiso u otro instrumento análogo con dichas entidades.
- 3.3 **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento.** El OE deberá presentar a satisfacción del Banco evidencia de: (i) la designación formal del equipo de ejecución del programa por parte del DNP, de conformidad con los perfiles establecidos en el mecanismo de ejecución y con los términos de referencia aprobados previamente por el Banco, como mínimo: (a) un director del programa; (b) un coordinador operativo; (c) un especialista de adquisiciones; y (d) un especialista

- financiero; y (ii) la aprobación del ROP ([EEO#7](#)) que describa los lineamientos detallados de los aspectos operativos y de coordinación, en los términos y condiciones acordados previamente con el Banco. Estas condiciones se consideran fundamentales para garantizar que el OE esté preparado para comenzar la ejecución del proyecto y cuenten con un ROP que describa los lineamientos detallados de los aspectos operativos y de coordinación.
- 3.4 **Reglamento Operativo del Programa (ROP).** El ROP detallará el mecanismo de ejecución de la operación, funciones específicas de los equipos ejecutores, y de los Comités Directivo y Operativo del programa, además de los requerimientos del Banco necesarios para la ejecución del préstamo. Cualquier modificación al ROP requerirá la no objeción previa del Banco ([EEO#4](#)).
- 3.5 **Adquisiciones y contrataciones.** Se seguirán las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el BID (GN-2349-15) o sus actualizaciones, y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-15) o sus actualizaciones. En el PA ([EER#4](#)), se relacionan las adquisiciones previstas.
- 3.6 **Desembolsos.** El Banco desembolsará los recursos en una cuenta bancaria especial en dólares de los Estados Unidos en la institución bancaria que defina el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a nombre del proyecto. El OE podrá operar una cuenta designada en pesos colombianos, y la moneda para gestionar la operación es el dólar de los Estados Unidos (USD). La tasa de cambio a ser utilizada en la operación será la tasa efectiva en la fecha de conversión de la moneda de aprobación a moneda local. El Banco efectuará desembolsos mediante la modalidad de anticipos de fondos para la ejecución de actividades y adquisiciones previstas para períodos de hasta seis meses.
- 3.7 **Auditorías.** La auditoría del proyecto se realizará por una entidad de auditoría externa aceptable para el Banco y será contratada, con recursos del programa, según procedimientos, términos de referencia y solicitud de propuesta que hayan sido no objetados por el Banco. Durante la ejecución, los informes financieros auditados se presentarán anualmente al Banco, dentro de los 120 días siguientes a la fecha de cierre de cada ejercicio económico, o de la fecha del último desembolso vigente.
- B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados**
- 3.8 **Seguimiento y monitoreo.** Se basará en: (i) PEP ([EER#1](#)); (ii) PA ([EER#4](#)); (iii) Matriz de Resultados (Anexo II); y (iv) Plan de Monitoreo y Evaluación ([EER#2](#)). El equipo ejecutor presentará informes semestrales de avance de conformidad con la metodología Reporte del Monitoreo del Proyecto (PMR) del Banco, los cuales permitirán documentar los avances en el logro de los productos e indicadores de resultados acordados en la Matriz de Resultados.
- 3.9 **Evaluación de resultados.** La evaluación del programa se realizará: (i) por cumplimiento de cada una de las intervenciones, con las mismas fuentes de información de monitoreo; y (ii) mediante una evaluación reflexiva, contemplado los resultados antes y después del programa. Los objetivos específicos de las

evaluaciones serán descritos en el ROP. Los términos de referencia serán acordados con el Banco.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		CO-L1265
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Prioridades Estratégicas del Grupo BID e Indicadores del CRF		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Productividad e Innovación -Equidad de Género y Diversidad -Cambio Climático -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Nivel 2 del CRF: Contribuciones del Grupo BID a los Resultados de Desarrollo	-Instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas (#)	
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2972	Promoción de esquemas de APP como mecanismo para el desarrollo y financiación de proyectos; principalmente en los sectores: (i) transporte; (ii) educación; y (iii) salud.
Matriz de resultados del programa de país	GN-3034	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2021.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.0
3.1 Diagnóstico del Programa		1.9
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		3.2
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		4.0
4. Análisis económico ex ante		8.0
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE		0.0
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		3.0
4.3 Supuestos Razonables		2.0
4.4 Análisis de Sensibilidad		2.0
4.5 Consistencia con la matriz de resultados		1.0
5. Evaluación y seguimiento		9.5
5.1 Mecanismos de Monitoreo		4.0
5.2 Plan de Evaluación		5.5
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio Bajo
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Administración financiera: Presupuesto.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto		

Nota de valoración de la evaluabilidad: La operación CO-L1265, por un monto de US\$15,000,000 tiene como objetivo general apoyar y promover la participación privada en el desarrollo de infraestructura pública y prestación de sus servicios asociados en el país. Los objetivos específicos son (i) reforzar el proceso de estructuración y financiamiento de proyectos de participación privada en las áreas de infraestructura económica y social; y (ii) fortalecer la institucionalidad en torno a la consolidación de los mecanismos de participación privada.

La propuesta de préstamo adecuadamente presenta la lógica de los problemas en la articulación de asociaciones público-privadas. La matriz de resultados es congruente con la lógica vertical del proyecto, presentando indicadores adecuados a nivel de resultados e impacto. Los indicadores de resultado están apropiadamente definidos para medir los logros alcanzados por el programa y el cumplimiento de sus objetivos específicos. El indicador de impacto (aumento en el número de proyectos de participación privada adjudicados para la provisión de infraestructura y prestación de servicios en los sectores de infraestructura económica y social) refleja la contribución al objetivo final de la operación.

La evaluación económica realiza un análisis de costo mínimo que indica la eficiencia económica de la operación en comparación a intervenciones similares que sirven de alternativa comparadora.

El plan de monitoreo y evaluación propone realizar un análisis reflexivo de los indicadores de resultado incluidos en la matriz de resultado. Las actividades de monitoreo y evaluación serán realizadas por los organismos ejecutores, la Dirección Nacional de Planeación, en coordinación con el Banco.

Anexo II. Matriz de Resultados

Objetivo del Proyecto:	El objetivo general de la operación es apoyar y promover la participación privada en el desarrollo de infraestructura pública y prestación de sus servicios asociados en el país. Los objetivos específicos son: (i) reforzar el proceso de estructuración y financiamiento de proyectos de participación privada en las áreas de infraestructura económica y social; y (ii) fortalecer la institucionalidad en torno a la consolidación de los mecanismos de participación privada.			
-------------------------------	--	--	--	--

Objetivo General de Desarrollo						
Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año esperado para el Logro	Meta	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo general de desarrollo: apoyar y promover la participación privada en el desarrollo de infraestructura pública y prestación de sus servicios asociados en el país.						
Proyectos de participación privada adjudicados para la provisión de infraestructura y prestación de servicios en los sectores de infraestructura económica y social	#	0	2026	2	SECOP	

Objetivos de Desarrollo Específicos										
Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	2022	2023	2024	2025	2026	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo específico 1: reforzar el proceso de estructuración y financiamiento de proyectos de participación privada en las áreas de infraestructura económica y social										
Proyectos de participación privada abiertos al mercado para precalificación, prepliegos o participación de terceros para la provisión de infraestructura y prestación de servicios en los sectores de	#	0	0	0	0	1	1	2	SECOP	

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	2022	2023	2024	2025	2026	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
infraestructura económica y social										
Objetivo específico 2: fortalecer la institucionalidad en torno a la consolidación de los mecanismos de participación privada.										
Proyectos de participación privada estructurados que pasen a Fase II para la provisión de infraestructura y prestación de servicios en los sectores de infraestructura económica y social	#	0	0	0	0	1	2	3	Se medirá con las cartas de aprobación recibidas por parte de la entidad concedente	

Productos

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	2022	2023	2024	2025	2026	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
Componente I: Fomento de la participación privada										
Estudios técnicos y normativos para el fomento de la participación privada en infraestructura finalizados	#	0	1	1	2	2	0	6	Productos finales	
Estudios relacionados con preinversión o inversión de proyectos de participación privada finalizados	#	0	1	2	2	2	1	8	Productos finales	
Componente II: Fortalecimiento de entidades públicas potencialmente concedentes										
Personas capacitadas de entidades territoriales sobre esquemas de participación privada en infraestructura	#	0	130	130	130	130	80	600	Certificaciones y listados de asistencia de las capacitaciones de DNP	
Personas capacitadas de entidades nacionales sobre	#	0	70	70	70	70	30	310		

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	2022	2023	2024	2025	2026	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
esquemas de participación privada en infraestructura									Certificaciones y listados de asistencia de las capacitaciones de DNP	
Estudios relacionados con aspectos institucionales para promover la participación privada finalizados	#	0	0	0	0	1	0	1	Estudio finalizado	
Guías, manuales, herramientas, indicadores o estudios sobre experiencias desarrollados para el fortalecimiento de estrategias en torno a los proyectos de participación privada, considerando aspectos de cambio climático, género y diversidad, y ambientales y sociales	#	0	1	2	1	0	0	4	Documentos desarrollados	
Sistema de información de APP RUAPP operativo y mejorado	Sistema	1	1	1	1	1	1	1	RUAPP operando durante el año	
Componente III: Fortalecimiento técnico e institucional del DNP										
Unidad técnica para la gestión y coordinación de actividades relacionadas con participación privada	Unidad técnica	1	1	1	1	1	1	1	Unidad Técnica contratada durante el año	
Capacitaciones desarrolladas para fortalecer técnicamente al equipo contratado para apoyar al Programa, a	#	0	0	1	0	0	0	1	Capacitaciones desarrolladas	

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	2022	2023	2024	2025	2026	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
partir de las necesidades identificadas										
Capacitación género y diversidad	#	0	1	0	0	0	0	1	Agenda y lista de participantes	

Nota:

La evaluación de los resultados en el PCR se hará bajo las guías operativas de la modalidad de Cooperación Técnica Reembolsable OP-1906-1.

ANEXO III - Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

País: Colombia

División: TSP

No. de operación.: CO-L1265

Año: 2020

Organismo Ejecutor (OE): DNP

Nombre de la Operación: Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura

I. Contexto fiduciario del Organismo Ejecutor

1. Uso de sistema de país.

<input checked="" type="checkbox"/> Presupuesto	<input checked="" type="checkbox"/> Reportes	<input checked="" type="checkbox"/> Sistema Informativo	
<input checked="" type="checkbox"/> Tesorería		<input checked="" type="checkbox"/> Comparación de Precios	<input checked="" type="checkbox"/> LPN Avanzado
<input checked="" type="checkbox"/> Contabilidad		<input checked="" type="checkbox"/> Consultores Individuales	

2. Mecanismo de ejecución fiduciaria

<input checked="" type="checkbox"/>	Particularidades de la ejecución fiduciaria	El Equipo de Banca Multilateral (EBM) asumirá la responsabilidad de gestión financiera; cuenta con un equipo dedicado para los proyectos con financiamiento externo y tiene amplia experiencia con proyectos BID. EBM será complementado con un especialista financiero a tiempo parcial para absorber el trabajo adicional.
-------------------------------------	---	--

3. Capacidad fiduciaria

Capacidad fiduciaria del OE	La capacidad fiduciaria de DNP es satisfactoria. DNP cuenta con experiencia aplicando políticas fiduciarias BID. Sin embargo, no cuenta con personal suficiente para asumir nuevas responsabilidades de gestión de adquisiciones del proyecto. En los últimos 3 años, se han producido cuellos de botella sistémicos en relación con la negociación y firma de contratos.
-----------------------------	---

4. Riesgos fiduciarios y acciones de mitigación

Área	Nivel de riesgo	Mitigación y Fortalecimiento	Responsable y Plazo
1.- Gestión financiera y adquisiciones.	1.- Capacidad y número de personal fiduciario disponible para atender el nuevo proyecto. Nivel Bajo.	1.- Contratar personal complementario recomendado.	DNP. Primer trimestre de ejecución.
2.- Gestión financiera.	2.- Procesos de planificación financiera y de presupuesto. Limitaciones recurrentes en la asignación presupuestal para proyectos. Nivel Medio-bajo.	2a.- Simplificación de procesos de adquisiciones y gestión financiera para ejecución del proyecto. 2b.- Soportar la planificación de flujo de caja y desembolsos, y el requerimiento de espacio presupuestal en la planeación operativa y de adquisiciones; sincronizar la planeación del proyecto con ciclo presupuestal del país.	DNP. Primer semestre de ejecución. DNP. Anual, al 30 de abril del año previo al de ejecución.
3.- Adquisiciones.	3.- Cuellos de botella en la negociación y firma de contratos. Nivel Medio-bajo.	3.- Diseño de TDR para las principales adquisiciones del primer semestre.	DNP. Anual, al 15 de diciembre del año previo al de ejecución.
4.- Técnica; financiera; adquisiciones.	4.- Instrumentos de gestión y software insuficientes para el monitoreo del Proyecto. Nivel Medio-bajo.	4a.- Capacitar los equipos del DNP en metodología PM4R, 4b.- Fortalecer proceso de planificación y monitoreo del proyecto	BID. A partir de la aprobación de la operación.

		con la implementación y uso de herramientas de gestión PEP/POA con MS Project.	BID y DNP. Primer año de ejecución.
--	--	--	-------------------------------------

5. Políticas y Guías aplicables a la operación: Financiera: GN-2811-1 (OP-273-12). Adquisiciones: Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco (GN-2349-15) y Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco (GN-2350-15). En ambos casos, sus actualizaciones posteriores cuando aplique.

II. Aspectos a ser considerados en las Estipulaciones Especiales del Contrato de Préstamo

Condiciones previas al primer desembolso: El OE deberá presentar a satisfacción del Banco evidencia de: (i) la designación formal del equipo de ejecución del programa por parte del DNP, de conformidad con los perfiles establecidos en el mecanismo de ejecución y con los términos de referencia aprobados previamente por el Banco, como mínimo: (a) un director del programa; (b) un coordinador operativo; (c) un especialista de adquisiciones; y (d) un especialista financiero; y (ii) la aprobación del ROP que describa los lineamientos detallados de los aspectos operativos y de coordinación, en los términos y condiciones acordados previamente con el Banco.
Para efectos de justificación de gastos, se utilizará el tipo de cambio de la conversión de los recursos desembolsados en Dólares Americanos a Pesos Colombianos.
El DNP contratará la auditoría externa y presentará anualmente los estados financieros auditados del proyecto.
DNP creará la subunidad ejecutora y los rubros presupuestales de los recursos del proyecto en el módulo de Presupuesto del sistema SIIF Nación 2, de acuerdo con la clasificación por componentes y/o categorías de inversión y distribución de los recursos definida en la tabla de “Costo y Financiamiento” del contrato de préstamo para posibilitar la generación automática los informes financieros requeridos por el Banco.

III. Acuerdos y Requisitos para la Ejecución de Adquisiciones

<input checked="" type="checkbox"/>	Documentos de Licitación	Para adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría ejecutadas de acuerdo con las Políticas de Adquisiciones (GN-2349-15), sujetas a LPI, se utilizarán los Documentos Estándar de Licitación (DELs) del Banco. La contratación de Servicios de Consultoría serán realizadas de acuerdo con las Políticas de Selección de Consultores (GN-2350-15) y se utilizará la Solicitud Estándar de Propuestas (SEP) emitida por el Banco. La revisión de las especificaciones técnicas es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.						
<input checked="" type="checkbox"/>	Uso de Sistemas Nacionales	El Sistema de Compra Contratación Pública de Colombia (SCCPC) podrá ser utilizado para la adquisición de: <ul style="list-style-type: none"> Contratos de obra, bienes y servicios diferentes a consultoría, cuyos montos estén por debajo del límite de establecido por el Banco para la aplicación del LPI. Contratos de consultoría de firmas, cuyos montos estén por debajo del límite establecido para la selección de firmas consultoras con lista corta internacional. Consultoría individual. 						
<input checked="" type="checkbox"/>	Supervisión de las Adquisiciones	El método de supervisión será ex post, salvo en aquellos casos en que se justifique una supervisión ex ante. Las revisiones ex post serán cada 12 meses de acuerdo con el Plan de supervisión del proyecto, sujeto a cambios durante la ejecución. Los montos límite para la revisión ex post son: <table border="1"> <tr> <td>Obras</td><td>Bienes/Servicios</td><td>Servicios de Consultoría</td></tr> <tr> <td>US\$10.000.000</td><td>US\$1.000.000</td><td>US\$500.000</td></tr> </table>	Obras	Bienes/Servicios	Servicios de Consultoría	US\$10.000.000	US\$1.000.000	US\$500.000
Obras	Bienes/Servicios	Servicios de Consultoría						
US\$10.000.000	US\$1.000.000	US\$500.000						
<input checked="" type="checkbox"/>	Registros y Archivos	El DNP mantiene sistemas de archivo. Las disposiciones sobre archivo disponen mantener los documentos por unos 20 años. En el Archivo Central reposa la documentación del DNP (biblioteca y archivo).						

Adquisiciones Principales

Para acceder al, [\[EER#4\]](#)

IV. Acuerdos y Requisitos para la Gestión Financiera

<input checked="" type="checkbox"/>	Programación y Presupuesto	Para minimizar el riesgo de demora de ejecución el EBM usará el POA, el PA y la programación de flujo de caja del proyecto para informar y soportar la solicitud de espacio presupuestario para el proyecto. El EBM coordinará la solicitud presupuestaria mediante el punto focal en la Secretaría General del DNP y se ajustará al calendario presupuestario nacional. Los recursos del préstamo serán incluidos en el presupuesto nacional en cabeza del DNP, y la ejecución presupuestaria se controlará a través del SIIF Nación II.
<input checked="" type="checkbox"/>	Tesorería y Gestión de Desembolsos	La programación de flujo de caja del proyecto será consistente con el POA y el PA que hayan sido no objetados por el Banco, y deberá cubrir un horizonte móvil de al menos 12 meses. El método preferencial de desembolso será el de anticipo de fondos. La operación trabajará con un período financiero de justificación de anticipos de 6 meses y el estándar de 80% de los saldos acumulados pendientes de justificación. Se utilizará una cuenta bancaria especial en dólares en la institución bancaria que defina el MHCP a nombre del proyecto para el manejo exclusivo de los recursos del préstamo. El OE podrá operar una cuenta designada en Pesos Colombianos para realizar pagos a contratistas y proveedores del proyecto. La tasa de cambio a ser utilizada en la operación será la tasa efectiva en la fecha de conversión de la moneda de aprobación o moneda de desembolso (USD) a moneda local.
<input checked="" type="checkbox"/>	Contabilidad, sistemas de información y generación de reportes	El OE utilizará el módulo de contabilidad del SIIF Nación II para el registro contable del proyecto. La contabilidad se llevará bajo el método de causación conforme a la normativa contable gubernamental colombiana. Los estados financieros de propósito especial requeridos por el BID (estado inversiones acumuladas y estado de efectivo recibido y desembolsos efectuados) serán elaborados sobre la base contable de efectivo y se generarán de forma automática directamente del SIIF. El EBM será responsable ante el BID de la gestión financiera y contable del programa, pero se apoyará y trabajará de manera conjunta y coordinada con las áreas institucionales pertinentes de DNP para el descargo de su responsabilidad.
<input checked="" type="checkbox"/>	Control Interno y auditoría interna	El OE tiene implementado y en funcionamiento el Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000:2014 para entidades del Estado colombiano, basado en el estándar mundial COSO y los principios de autorregulación, autogestión, autocontrol y mejoramiento continuo. Se sugiere que la OCI-DNP brinde asesoría y acompañamiento a los distintos procesos de ejecución del proyecto e incluya en su programación anual auditorías específicas a la ejecución de la operación.
<input checked="" type="checkbox"/>	Control externo: auditoría financiera externa e informes de los proyectos	DNP seleccionará y contratará los servicios de auditoría externa de acuerdo con los términos de referencia que sean previamente acordados con el Banco. De acuerdo con la naturaleza y riesgo de la operación se requerirá auditoría financiera de propósito especial por una firma elegible plus. El tipo de Informe financiero auditado requerido para cubrir las necesidades de información financiera de auditoría externa en la operación será un Informe de estados financieros auditados anual cuya fecha de corte será el 31 de diciembre de cada año, a ser presentado al Banco a más tardar 120 días luego del cierre. Si durante el período de ejecución la CGR obtuviera elegibilidad para auditar proyectos financiados por el BID, la entidad podrá ser considerada para auditar la presente operación.
<input checked="" type="checkbox"/>	Supervisión Financiera de proyecto	El especialista financiero del Banco llevará a cabo, como mínimo, una revisión “in situ” anualmente y revisiones de “escritorio” sobre los EFA. El auditor verificará que los recursos se ejecuten según las normas y políticas del Banco en materia fiduciaria y condiciones estipuladas en el ROP. Las visitas de supervisión fiduciaria en gestión financiera incluirán la verificación de los arreglos fiduciarios utilizados para la administración del proyecto, y el seguimiento a la implementación de las recomendaciones emitidas por la FAI cuando aplique.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE- __/__

Colombia. Préstamo ____/OC-CO a la República de Colombia
Programa para la Consolidación de Esquemas
de Participación Privada en Infraestructura

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Colombia, como prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa para la Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$15.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ____ de _____ de 20 __)

LEG/SGO/CAN/EZSHARE-1274791288-23510
CO-L1265