

# **EVALUACIÓN DE SOSTENIBILIDAD: PROGRAMA DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN IIRSA.**

## **INFORME FINAL DE CONSULTORÍA**

Este documento fue elaborado por Lorena Ramírez (consultora), bajo la supervisión técnica del equipo del Banco, liderado por Sergio de Deambrosi.

Se agradece la colaboración y participación de Darwin Caraballo.

Abril de 2012

## TABLA DE CONTENIDO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>GLOSARIO DE SIGLAS .....</b>   | <b>8</b>  |
| <b>1. ANTECEDENTES DE LA EVALUACION .....</b>                               | <b>9</b>  |
| <b>2. PROPOSITO Y OBJETIVOS DE LA EVALUACION .....</b>                      | <b>11</b> |
| <b>3. MARCO CONCEPTUAL Y ENFOQUE METODOLOGICO .....</b>                     | <b>12</b> |
| 3.1 MARCO CONCEPTUAL .....  | 12        |
| 3.2 ENFOQUE METODOLÓGICO .....  | 14        |
| <b>4. CONDICIONANTES DEL ANALISIS.....</b>                                  | <b>18</b> |
| <b>5. DESARROLLO DE LA EVALUACION .....</b>                                 | <b>19</b> |
| 5.1 DISEÑO, EJECUCIÓN Y SOSTENIBILIDAD.....                                 | 19        |
| A. COMPONENTE 1.....  | 23        |
| B. COMPONENTE 2.....  | 25        |
| C. COMPONENTE 3.....  | 32        |
| D. COMPONENTE 4.....  | 34        |
| E. COMPONENTE 5.....  | 39        |
| 5.2 PERCEPCIONES RESPECTO DEL PROGRAMA Y DEL INCO DE ACTORES EXTERNOS ..... | 41        |
| <b>6. ANÁLISIS INTEGRAL .....</b>   | <b>45</b> |
| 6.1 DIMENSIÓN INSTITUCIONAL .....   | 45        |
| 6.2 DIMENSIÓN OPERATIVA.....  | 46        |
| 6.3 DIMENSIÓN TÉCNICA .....   | 47        |
| <b>7. LECCIONES APRENDIDAS .....</b>  | <b>51</b> |
| <b>8. PLAN DE SOSTENIBILIDAD.....</b>                                       | <b>53</b> |
| <b>9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>                               | <b>55</b> |
| <b>10. BIBLIOGRAFIA .....</b>   | <b>57</b> |

## RESUMEN EJECUTIVO

El propósito de este documento es presentar el resultado de las actividades llevadas a cabo en el marco de contrato de consultoría, cuyo objeto es la evaluación final del Programa ATN/MT-9636-CO desde el punto de vista de su sostenibilidad. De acuerdo con los términos de referencia se definieron como productos del trabajo: a) el desarrollo específico de un informe de evaluación; b) plan de sostenibilidad, enfocado a proyectos bajo esquemas de Alianzas Público Privadas (APP); c) igualmente la identificación de las lecciones aprendidas y las recomendaciones a ser consideradas en el mejoramiento de este tipo de programas.

Al iniciar las actividades, quedó expuesto la ausencia de conocimiento integral del programa por parte del personal vinculado en la entidad ejecutora, muy pocas personas que se encontraban al comienzo de su ejecución permanecen vinculadas en la ANI a la fecha. Esta situación dificultó la recopilación de opiniones con una visión integral del ciclo del Programa y de sus efectos sobre la institución.

De la misma manera, el proceso de transformación organizacional que viene implementando la ANI, condicionó el análisis, puesto que aunque varias de las recomendaciones surgidas de los consultores contratados para el desarrollo del Programa, pudieron haber sido institucionalizadas en el estatuto orgánico de la entidad, manual de funciones y/o mapa de procesos, aún no han sido incorporadas a las prácticas cotidianas y a la cultura organizacional.

**Principales Conclusiones.** Aunque no es atribuible únicamente al Programa, el proceso de reestructuración emprendido por la ANI así como la creación de la ley 1508, estos están directamente asociados a las orientaciones que este se propuso. En efecto, los diagnósticos y recomendaciones surgidas del Programa alimentaron procesos de reingeniería institucional, catalizándolos al interior del INCO, así como en las demás entidades del Gobierno colombiano que tomaron parte en la modificación del marco legal.

En la actualidad el país cuenta con un nuevo marco legal general que promueve y regula el desarrollo de proyectos mediante Asociaciones Público Privadas –APP. Adicionalmente, la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI- cuenta con un marco institucional y con una nueva estructura organizacional orientada a la ejecución de proyectos de transporte mediante APP. Lo anterior evidencia la contribución del Programa en la promoción de mecanismos novedosos y eficientes que incentiven la inversión privada en infraestructura de transporte; y por otra parte el apoyo del

Programa en el fortalecimiento de la capacidad de la ANI para la innovación y desarrollo de este tipo de esquemas.

Si bien, según las fuentes consultadas, debido a que el proceso de reestructuración no se ha consolidado, se mantienen debilidades institucionales y operativas en la ANI; para los distintos beneficiarios de este programa, la ANI se perfila como una entidad fortalecida y dotada de capacidades técnicas para responder a las demandas de la nueva normatividad, específicamente en relación con el desarrollo de proyectos del sector transporte bajo esquemas APP.

El Programa que estuvo orientado a la generación y fortalecimiento de los atributos de coordinación, calidad y sostenibilidad, a través de acciones sobre la institucionalidad, cambios en la operativa e introducción de mejoras técnicas, a juicio de los entrevistados, logró efectos modestos en función de las expectativas generadas y de los indicadores de resultado formulados en el momento del diseño.

Entre de los aspectos que fueron sub estimados a la hora del diseño, destaca la no consideración de las relaciones entre los tiempos políticos y tiempos administrativos. De esta forma, el programa resultó vulnerable ante las variaciones del entorno político, los cambios de gestión y la rotación de autoridades y personal técnico. De igual manera, la mera existencia de marcos legales y reglamentarios no garantiza por sí mismo niveles de coordinación entre diferentes entidades públicas, todas con sus propias culturas organizacionales, planes estratégicos particulares, y manejo de los tiempos en función de sus agendas particulares.

Un elemento adicional que acotó los efectos del Programa lo constituyó la ausencia de acciones concretas orientadas a garantizar la correcta difusión y promoción de los productos generados en el marco del Programa. Esto es válido, tanto hacia otras entidades como dentro de la propia estructura de la ANI. Durante las consultas realizadas quedó claro que el conocimiento del detalle del Programa y sus alcances estaba directamente relacionado con la proximidad que el entrevistado tuvo o tiene respecto al Programa.

Derivado de análisis de los documentos y recogiendo las percepciones de los entrevistados, tanto los mandos gerenciales como los perfiles técnicos de la ANI, son mesuradamente optimistas respecto a sostenibilidad de los efectos del Programa en la institución. No obstante, éstos señalan que persisten problemas que redundan en la consolidación de una planta con profesionales

altamente calificados estable, incentivados, con sentido de pertenencia, lo cual introduce una nota de incertidumbre sobre la sostenibilidad de los efectos del Programa.

Por su parte, las fuentes consultadas en las entidades que se vinculan con la ANI como el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación, coinciden en señalar que las variaciones del entorno político y las estrategias que han operado hasta la fecha para vincular a la entidad recursos humanos técnicos, sea de forma temporal o de largo plazo, y sus efectos sobre la memoria institucional y los niveles de gestión, son elementos significativos en términos de sostenibilidad.

### ***Lecciones Aprendidas.***

- Cuando aquellos objetivos y/o indicadores de resultado, que implican revisión y/o modificación al marco legal y regulatorio, se desarrollan con la participación de todos los actores intra e inter institucionales relevantes, los tiempos se reducen y los consensos se facilitan.
- El diseño original del Programa subestimó la relación entre tiempos administrativos y tiempos políticos, siendo altamente vulnerable ante los cambios de gestión y rotación de autoridades. En consecuencia, no basta con generar diseños técnicamente sólidos sin un debido acompañamiento y monitoreo que permita fortalecer y/o introducir correctivos en la gestión de la entidad beneficiaria.
- Los Programas de estas características (que tienen un amplio alcance, que requieren voluntad política, y la vinculación y/o participación de otras entidades públicas) son más eficientes y eficaces cuando están alineados con las políticas de Estado. Esto permite asegurar mayor continuidad y respaldo de la alta gerencia de las entidades beneficiarias.
- Cuando el diseño del Programa contempla la elaboración de documentos y materiales explicativos de amplia difusión (guías, manuales, instructivos) sobre los productos obtenidos, favorece la gestión del conocimiento ya que permite que todos los actores conozcan y se apropien de las buenas prácticas.
- Durante el desarrollo del Programa se sobre estimó la existencia de marcos institucionales adecuados como garantía suficiente para asegurar una gestión eficiente de los mecanismo de coordinación interinstitucional; por lo cual, se considera que es importante atender a los procesos de gestión. Asimismo, no alcanza con proponerse un objetivo que pretenda mayores

niveles de coordinación; es importante proponer estrategias y determinar los factores facilitadores.

- Si los Comité de Apoyo Técnico se hubieran institucionalizado los niveles de coordinación serían mayores, de mejor calidad y más sostenibles.
- Difundir y capacitar debidamente a los recursos humanos de la institución beneficiaria es una tarea esencial para asegurar la sostenibilidad de los efectos del programa; si se hubiera tomado en cuenta este aspecto, las metodologías e instrumentos propuestos no habrían caído en desuso.
- La sostenibilidad institucional del Programa no se completará hasta que los marcos normativos en materia de transporte en relación a los esquemas APP, estén debidamente reglamentados y la cultura organizacional de la ANI la adopte a través de procesos debidamente documentados.
- La memoria institucional debe quedar en las instituciones y no en las personas; en la ANI la alta rotación de personal genera altas vulnerabilidades en este aspecto.

**Principales recomendaciones.** A los efectos de garantizar la sostenibilidad de los efectos del Programa en la ANI, es necesario desarrollar una estrategia y un plan de comunicación y difusión que contribuyan al fortalecimiento de la imagen corporativa de la entidad como institución legítima para la ejecución de políticas de transporte bajo esquemas APP.

Adicionalmente, queda claro que la opción de asignar la responsabilidad de la coordinación del Programa directamente en la ANI sigue siendo válida y deseable ante la alternativa de crear unidades ejecutoras paralelas e independientes. No obstante, debe garantizarse que los equipos técnicos que lleven adelante este proceso reúnan los perfiles y las competencias técnicas especializadas más allá de los aspectos meramente administrativos.

Finalmente, el Programa debió asegurar que los productos de cada componente se evaluarán durante el proceso de elaboración y no solamente al final, al igual que concebir estrategias amplias de difusión y participación de todos los involucrados. Contar con un comité de seguimiento interinstitucional durante todo el ciclo de vida del Programa contribuye a fortalecer la gestión de la entidad ejecutora, a la reducción de los tiempos de ejecución, y a facilitar consensos.

**Principales acciones a desarrollar.** De acuerdo con el plan de sostenibilidad propuesto se destacan las siguientes acciones a desarrollar:

**Transición del proyecto y transferencia del conocimiento.** Como parte de la transición de la *Unidad Ejecutora* hacia la *Agencia Ejecutora* se plantea llevar a cabo la socialización y retroalimentación al interior de la entidad de los productos (estudios técnicos) derivados de este Programa, por medio de talleres dirigidos a los técnicos y gerentes capaces de replicar este conocimiento entre sus pares.

Para responder al plan de transferencia de conocimiento se recomienda llevar a cabo la difusión y socialización de la “Metodología de elegibilidad y priorización de proyectos APP”, así como del estudio de conceptualización del Sistema Ferro Central, por medio de talleres dirigidos a los técnicos y gerentes capaces de replicar este conocimiento entre sus pares.

Para generar la apropiación y el compromiso por parte de las autoridades de la AE por mantener el flujo continuo de los servicios/productos generados por el proyecto, se recomienda diseñar una guía y/o lineamientos que capitalice la experiencia en la conceptualización del Sistema Férreo Central, de tal manera que sea replicable a otros proyectos de este modo de transporte.

**Dimensión Institucional.** Con el objeto de institucionalizar el Programa, se recomienda desarrollar las estrategias adecuadas para reglamentar la Ley 1508/2012, y los instrumentos que faciliten su aplicación en la ANI. Asimismo, se recomienda implementar una campaña de difusión y promoción de la ANI dirigida a públicos internos, instituciones asociadas, y opinión pública en general.

Para contribuir al desarrollo de una estructura organizacional que permita el sostenimiento del proyecto (liderazgo y administración operativa) y la capacidad institucional necesaria para continuar ofreciendo los productos/servicios generados por el Programa, se recomienda Institucionalizar y fortalecer los Comités de Apoyo Técnico para los distintos proyectos de transporte, como instancia de Coordinación Interinstitucional.

**Dimensión Operativa.** A fin de garantizar que exista el personal idóneo, una estructura organizacional y un modelo de gestión que permitan la continuidad del Programa se recomienda desarrollar un plan de capacitación continua dirigido a funcionarios y contratistas de largo plazo de la ANI. Esta acción debe ir de la mano con el diseño de mecanismos que permitan retener el personal formado, para lo cual se recomienda desarrollar un plan de incentivos como forma de disminuir la rotación del personal calificado.

Con el propósito de establecer los requisitos futuros de planificación, monitoreo, supervisión y recolección de datos sobre los beneficiarios, se recomienda fortalecer los sistemas de información y asegurar su integración con sistemas de información del MT, DNP, MHCP, MAVDT.

**Dimensión Técnica.** Con el objeto de contribuir a la incorporación de equipos técnicos integrados por expertos nacionales e internacionales, se recomienda asegurar la incorporación de estándares mínimos de formación y de experiencia en la definición de los perfiles de contratación para los mandos medios y gerenciales.

**Dimensión Financiera.** Con el objeto de desarrollar fuentes de financiamiento, diseñar un fondo, o crear nuevas alianzas, se recomienda consolidar dentro de la Agencia, el fondo de pre inversión de proyectos.



## GLOSARIO DE SIGLAS

|        |   |
|--------|---|
| ANI    | Agencia Nacional de Infraestructura                       |
| APP    | Asociaciones Publico Privadas                             |
| BID    | Banco Interamericano de Desarrollo                        |
| CONFIS | Consejo Superior de Política Fiscal                       |
| CONPES | Consejo Nacional de Política Económica y Social           |
| DNP    | Departamento Nacional de Planeación                       |
| INCO   | Instituto Nacional de Concesiones                         |
| IIRSA  | Integración de la Infraestructura Regional Suramericana   |
| MAVDT  | Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial |
| MHCP   | Ministerio de Hacienda y Crédito Publico                  |
| MT     | Ministerio de Transporte                                  |
| SFC    | Sistema Férreo Central                                    |

## 1. ANTECEDENTES DE LA EVALUACION

Distintos estudios demuestran que la disponibilidad de infraestructura constituye un factor de crecimiento y desarrollo económico. Para el caso colombiano, la evidencia demuestra como la red de infraestructura explica entre el 1% y 2% del crecimiento anual; al mismo tiempo los estudios concluyen que el rezago nacional en esta materia afecta sensiblemente los niveles de competitividad.<sup>1</sup>

El Gobierno de Colombia, consciente del papel que juega la infraestructura en el país, ha venido implementando políticas que favorecen la inversión en infraestructura, y ha venido fortaleciendo el marco legal que promueve el desarrollo de ésta por medio de la participación del sector privado. Esta voluntad política fue plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Hacia un Estado Comunitario”, en cual se estableció como prioritario crear las condiciones para el desarrollo de la infraestructura productiva, entendida ésta como la infraestructura de transporte, energética, de telecomunicaciones, entre otras.

De todas éstas, la inversión en infraestructura de transporte se ha considerado prioritaria puesto que permite impulsar el transporte y el intercambio, disminuir los tiempos y costos de desplazamiento de las poblaciones hacia los centros urbanos y de acopio, y con los flujos del comercio exterior; con el consecuente aumento en la productividad y mejora de las condiciones para competir a escala regional y global.

En esta misma dirección, el Plan Estratégico de Transporte Visión Colombia 2019, y los distintos Documentos Conpes, han establecido un marco de acción para la ejecución de la política en materia de transporte y para la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura.

Al respecto, el Documento Conpes 3615 “Iniciativa Privada para la Gestión de Activos” de 2009, señala que para modernizar la infraestructura existente y desarrollar la nueva infraestructura

---

<sup>1</sup> Véase Banco Mundial 2006, Infraestructura, Logística y de Calidad para la Competitividad de Colombia. De acuerdo con este estudio el país registraba un rezago en su infraestructura productiva con respecto a países de la región, principalmente en infraestructura de transporte. De manera similar, de acuerdo con la encuesta realizada por el Foro Económico Mundial en el 2007, la calidad de infraestructura vial en todas sus modalidades, presentaba una calificación inferior a otros países suramericanos.

requerida, es necesario explorar alternativas que permitan al Estado encontrar fuentes de recursos y mecanismos de financiación complementarios al Presupuesto General de la Nación, a través de esquemas de gestión con participación del sector privado, como lo son las Asociaciones Público Privadas (APP).

En el país, la inversión total en infraestructura (pública y privada) ha presentado una tendencia ascendente como resultado de la vinculación del sector privado en la provisión de infraestructura. Desde comienzo de la década de los noventa, esta inversión se ha ubicado, en promedio, en 3 % anual con respecto al PIB. Para el año 2010, esta inversión alcanzó un valor record ubicándose en 3.6% del PIB siendo el rubro en infraestructura de transporte el más relevante, con un participación de 1.6% del PIB. Los flujos de inversión privados se han visto incrementados, en parte, por los cambios en los esquemas de prestación de servicios. A modo de ejemplo, para el año 2010, del total de inversión en infraestructura el 53% correspondió a la inversión privada.

A pesar de estos avances la provisión de infraestructura se presenta como un reto para el país. El Banco Mundial ha estimado que se requiere un inversión anual del 6% durante al menos diez años consecutivos, para que el país logre acercarse a la dotación en infraestructura actual que cuentan países como Corea del Sur.<sup>2</sup>

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha venido brindado su apoyo institucional y financiero al Gobierno de Colombia para enfrentar los retos que el país presenta en materia de infraestructura y desarrollo integral. En particular, el BID ha apoyado aquellas entidades públicas que por su misión y disposiciones legales se encuentran facultadas para la promoción, estructuración, adjudicación, aprobación, desarrollo, administración y evaluación de proyectos en infraestructura.

En este sentido, en el año 2006 resultado de una necesidad manifiesta del Gobierno de Colombia, se crearon mesas de trabajo en colaboración con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación. Con el apoyo del BID se decidió realizar una cooperación técnica no rembolsable a favor del entonces Instituto Nacional de Concesiones (INCO), al ser éste el órgano facultado para la ejecución de los proyectos de inversión en infraestructura de transporte en el país.

---

<sup>2</sup> Banco Mundial (2006) “Infraestructura logística y de calidad para la competitividad de Colombia”

Bajo esta cooperación se diseñó el Programa de Asociación Publico Privada en IIRSA, con el objetivo de promover mecanismos novedosos y eficientes que incentiven la inversión privada en infraestructura de transporte; esquemas de asociación público privada (APP) entre éstos. De igual forma, la cooperación contempló el apoyo al INCO en adquirir las capacidades para la innovación y desarrollo de esquemas de APP para la ejecución de proyectos. Se estableció que la ejecución del Programa estaría bajo la coordinación del Gerente General de la Entidad y se asignó un profesional de la Subgerencia de estructuración para apoyar la operación.

El Programa, que comenzó en agosto de 2006, tenía previsto inicialmente una ejecución de dos años. Sin embargo, completó 5 años y 5 meses de ejecución, dado que durante su ejecución afrontó distintos inconvenientes y retrasos que obligaron a la entidad ejecutora a replantearse en reiteradas ocasiones los cronogramas originales, solicitando varias prórrogas.

El Programa se vio afectado principalmente por el cambio de administración de Gobierno en el 2010, así como por los cambios de personal directivo al frente de la entidad y de la Subgerencia de Estructuración. Otros factores que influyeron fueron los cambios en la selección del proyecto piloto, cambios en la contratación de los consultores para la ejecución de los componentes 4 y 5, y los consecuentes retrasos en los tiempos que implicó el desarrollo de los procesos de selección de firmas para la ejecución de las consultorías requeridas en cada componente.

## 2. PROPOSITO Y OBJETIVOS DE LA EVALUACION

**Objetivo:** Conforme a los términos de referencia, esta consultoría tiene como objetivo:

*“Realizar la evaluación final del Programa ATN/MT-9636-CO desde el punto de vista de su sostenibilidad. Se desarrollará específicamente un informe y plan de sostenibilidad, enfocado a proyectos bajo esquemas de Alianzas Público Privadas (APP); igualmente se identificarán las lecciones aprendidas y las recomendaciones del consultor para ser incorporados en el mejoramiento de este tipo de programas “*

**Propósito:** Contribuir al mejoramiento de este tipo de programas frente a la relevancia de las Asociaciones Publico Privada en Colombia.

**Objetivo específico N.1:** Realizar una evaluación integral del Programa y sus componentes a partir del análisis del marco lógico, los productos esperados de cada componente y los resultados obtenidos en el desarrollo del Programa.

**Objetivo específico N.2:** Evaluar la sostenibilidad de los efectos del Programa, a través del análisis de los factores críticos, según la guía de sostenibilidad del Banco.

**Objetivo específico N.3:** Elaborar un plan de sostenibilidad e identificar las principales lecciones aprendidas.

### 3. MARCO CONCEPTUAL Y ENFOQUE METODOLÓGICO

#### 3.1 MARCO CONCEPTUAL

El objetivo del Programa de Asociación Privada en IIRSA estuvo ***orientado a promover los esquemas de Asociación Público Privada como mecanismo que incentive la inversión privada en infraestructura de transporte***, así como ***apoyar al INCO en adquirir la capacidad para la innovación y desarrollo de estos esquemas en la ejecución de este tipo de proyectos***, conforme a lo establecido en el convenio de Cooperación Técnica No Rembolsable No. ATN/MT-9636-CO, entre el Instituto Nacional de Concesiones –INCO, ahora Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, y el Banco Interamericano de Desarrollo -BID.

Para el logro de este objetivo, el Programa se estructuró en torno a dos ejes: (i) fortalecimiento del marco legal y regulatorio para la promoción de esquemas APP y (ii) fortalecimiento institucional del INCO en tres áreas: fortalecimiento de su capacidad técnica, fortalecimiento de estructura organizacional y fortalecimiento de su recurso humano.

Con respecto al primer eje, la estrategia se dirigió a identificar las modificaciones críticas a introducirse en la legislación colombiana en relación con los procesos de promoción, adjudicación y ejecución de proyectos bajo esquemas APP.

En cuanto al segundo eje, la estrategia para el fortalecimiento de la capacidad técnica se dirigió a la identificación, selección y desarrollo de un estudio previo como proyecto piloto, la definición de criterios y metodologías para la selección de proyectos APP, así como a la implantación y operación de un Programa de monitoreo, seguimiento y disseminación de resultados a nivel institucional y de proyectos.

Para el fortalecimiento de la estructura organizacional la estrategia se dirigió a fortalecer el marco institucional de la entidad, de manera tal que la coordinación interinstitucional, las prácticas operativas y la estructura funcional estén dirigidas hacia la promoción y desarrollo de proyectos de transporte por medio de APP. Por último, en la tercer área la estrategia se ha dirigido a la capacitación del personal involucrado en el desarrollo y utilización del esquema APP.

En definitiva, las acciones del Programa se orientan a la generación y/o fortalecimiento de capacidades de diversa índole en el INCO en tanto entidad del sector público. Este énfasis en las capacidades estatales, le proporciona al marco conceptual un eje de análisis institucional; entendiendo el concepto de instituciones de forma amplia, es decir como las reglas de juego, formales e informales, que estructuran y dinamizan las relaciones entre los diferentes actores (North: 1993).

A los efectos de esta evaluación se entiende por **capacidad estatal** la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social (Repetto: 2004). Por su parte, Repetto señala que el papel que desempeñan las instituciones respecto de las capacidades estatales tiene dos frentes. Por un lado, enmarcan el accionar de los actores que pugnan por darle cierto carácter y dirección a las decisiones y acciones de quienes ejercen el manejo del Estado; y por otro lado, cristalizan formas múltiples de los dos componentes fundamentales de la “capacidad estatal”: la administrativa y la política según áreas, sectores o jurisdicciones (Repetto: 2004).

Al respecto, las capacidades estatales se expresan a través de atributos que ilustran *los cómo y los para qué* se desarrollan, y luego son instrumentadas por las instituciones públicas. Para los efectos de esta evaluación se hace referencia a los siguientes atributos: (i) coordinación, (ii) flexibilidad, (iii) innovación, (iv) calidad, (v) sostenibilidad, (vi) evaluabilidad y (vii) legitimidad.

Siguiendo las definiciones propuestas por Díaz (2004) y Repetto (2004), se caracterizan durante el análisis los siguientes atributos.

- **Coordinación:** Implica el modo en que los diversos actores y organismos estatales, tanto en el nivel sectorial como jurisdiccional, interactúan coherentemente, generando sinergias en función de sus tareas asignadas y/o sus ventajas comparativas para cumplir los objetivos públicos previstos.

- **Flexibilidad:** Registra la posibilidad de que las políticas se adecuen a cambios en las circunstancias subyacentes que le dieran origen. Es central que los instrumentos de política pública tengan plasticidad.
- **Innovación:** La administración pública deja de ser el actor dominante en las distintas fases del proceso de la política pública y la implementación de políticas homogéneas deja paso a la ejecución de estrategias específicas que responden a necesidades particulares.
- **Calidad:** Definida como la satisfacción de las demandas a través de mecanismos de intervención estatal, que también aseguren la transparencia y el ajuste a estándares considerados colectivamente apropiados.
- **Sostenibilidad:** Perdurabilidad en el tiempo de las intervenciones públicas. En particular, que no se modifiquen sustancialmente en función de cambios menores y coyunturales en el nivel contextual.
- **Evaluabilidad:** Ligada a la determinación en forma fehaciente de que la toma de decisiones y acción pública alcanzan los objetivos y metas propuestos.
- **Legitimidad:** Referida a los consensos básicos que establecen los principales actores involucrados, la ciudadanía, en general, y los propios beneficiarios, en particular, en torno al modo en que se enfrenta la problemática en cuestión.

Aunque la capacidad estatal se compone de las dimensiones administrativa y política, esta evaluación se concentrará en la dimensión administrativa, sin perjuicio de lo cual, las conclusiones y recomendaciones técnicas podrán ser dirigidas también hacia la dimensión política.

### 3.2 ENFOQUE METODOLÓGICO

De acuerdo a lo establecido en los términos de referencia el enfoque metodológico de esta evaluación se acogió a los lineamientos de la *Guía de Sostenibilidad* proporcionada por el BID, los lineamientos del marco conceptual adoptado y la *Guía para documentar lecciones aprendidas*.

Con base en estos lineamientos, para el desarrollo de esta evaluación se propone la matriz de análisis que se presenta en la Tabla N.1, la cual se constituye en el marco de análisis de la evaluación del Programa desde su integralidad. Esta matriz recoge los atributos de las capacidades estatales propuestas por la teoría y las integra y direcciona en función de las dimensiones de análisis requeridas.

**Tabla N.1. Matriz de análisis de capacidades desarrolladas y/o fortalecidas en la ANI**

| Dimensión /Atributo                              |                | DIMENSIONES DE ANÁLISIS (TDRS)  |  |   |
|--|----------------|---|--|---|
|  |                | INSTITUCIONAL   | OPERATIVA  | TÉCNICA   |
| ATRIBUTOS DE LAS CAPACIDADES ESTATALES (REPETTO) | COORDINACIÓN   | <p>Evalúa en qué medida el Programa generó o mejoró la capacidad para que los diversos actores interactúen coherentemente, generando sinergias en función de sus tareas asignadas y/o sus ventajas comparativas para cumplir los objetivos públicos previstos por el ANI a nivel inter-institucional e intra-institucional.</p> <p>Evalúa qué esfuerzos se realizaron para establecer e institucionalizar los mecanismos de coordinación a nivel inter-institucional e intra-institucional.</p> | <p>Evalúa en qué medida el Programa contribuyó a definir y establecer los responsables, los medios y los mecanismos que garanticen la continuidad, de la interacción coherente y de la generación de sinergias necesarios para la innovación y desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte por medio de APP (Mecanismo de gestión).</p> | <p>Evalúa si la entidad cuenta con un equipo técnico y con los instrumentos técnicos que permitan y favorezcan la coordinación a nivel inter-institucional e intra- institucional.</p>                                    |
|  | SOSTENIBILIDAD | <p>Evalúa en qué medida los alcances y efectos del Programa, en términos del fortalecimiento del marco institucional del ANI y del marco regulatorio del APP, son perdurables en el tiempo. En particular, que no se modifiquen sustancialmente en función de cambios menores y coyunturales.</p>   | <p>Evalúa en qué medida el Programa contribuyó a definir y establecer procesos, mecanismos, funciones, planes de contingencia y responsabilidades, que perduren en el tiempo.</p>  | <p>Evalúa en qué medida el Programa contribuyó a generar las condiciones laborales para reducir la rotación de personal y establecer una gestión efectiva del conocimiento.</p>   |
|  | CALIDAD        | <p>Evalúa si el Programa contribuyó al establecimiento de mecanismos institucionales que aseguren la transparencia y el ajuste a estándares considerados apropiados por entidades competentes.</p>  | <p>Evalúa si el Programa contribuyó al establecimiento de mecanismos de gestión, procesos y procedimientos que aseguren la transparencia y el ajuste a estándares considerados apropiados por entidades competentes.</p>   | <p>Evalúa si el Programa contribuyó al reclutamiento e incorporación de recursos humanos calificados y a la capacitación de los mismos en la aplicación de mejores prácticas en el desarrollo de proyectos APP</p>        |
|  | INNOVACIÓN     | <p>Evalúa en qué medida el Programa generó o fortaleció la capacidad institucional del ANI para que actores no tradicionales se involucren directamente en las diferentes etapas del proceso de formulación de las políticas públicas de transporte.</p>  | <p>Evalúa en qué medida el Programa brindó y/o fortaleció las herramientas operativas, definió roles, asignó responsabilidades, estableció procesos y distribuyó recursos no tradicionales para el desarrollo de proyectos de infraestructura en transporte por medio de APP.</p>  | <p>Evalúa en qué medida el Programa contribuyó a fortalecer la capacidad técnica y el perfil de los recurso humanos para desarrollar estrategias innovadores en el ciclo de proyectos de transporte bajo esquemas APP</p> |



|  |              |  |   |   |
|--|--------------|--|---|---|
|  | LEGITIMIDAD  | <p>Evalúa si el Programa contribuyó a fortalecer la imagen y la confianza que los principales actores involucrados, la ciudadanía, en general, y los propios beneficiarios tienen sobre el ANI y sobre los procesos que éste lidera.</p> <p>Evalúa en qué medida los entrevistados perciben que el I ANI fundamenta su poder como el órgano competente para la ejecución de la política pública de transporte en Colombia que incorpora capital privado.</p> | <p>Evalúa si el Programa contribuyó al diseño y desarrollo de planes y procesos asociados al fortalecimiento de la imagen corporativa de la ANI, como organismo competente para para la ejecución de la política pública de transporte en Colombia que incorpora capital privado.</p> | <p>Evalúa si el Programa contribuyó a crear las condiciones para que las acciones del ANI sean percibida (recursos humanos y procedimientos claros y transparentes) como legítimas.</p> |
|  | FLEXIBILIDAD | <p>Registra la posibilidad de que las políticas se adecuen a cambios en las circunstancias subyacentes que le dieran origen. Es central que los instrumentos de política pública tengan plasticidad.</p>   | <p>Evalúa la adaptabilidad y versatilidad de los instrumentos, mecanismos de gestión, procesos y procedimientos generados con el Programa.</p>  | <p>Evalúa en qué medida el Programa contribuyó al diseño de perfiles técnicos en función de adaptabilidad a los procesos diseñados.</p>   |

Fuente: Elaboración propia con base en la bibliografía mencionada.

## A. Instrumentos utilizados

Al ser esta una evaluación de carácter cualitativo se tomaron como fuentes primarias de información el convenio, el marco lógico del Programa, los productos de los consultores y las entrevistas realizadas durante esta evaluación a los diferentes actores institucionales vinculados con el Programa, según se describe a continuación:

### A. Revisión bibliográfica y documental. Se utilizaron como insumos:

- i. Convenio de Cooperación y su anexo único.
- ii. Marco lógico del Programa.
- iii. Informe de Evaluación Intermedia.
- i. Informe final componente 1. Revisión del Marco Regulatorio del Programa de Asociación Público Privada –APP- en IIRSA.
- ii. Informe final componente 2. Revisión del Marco Institucional del Programa de Asociación Público Privada –APP- en IIRSA.
- iii. Informe 2 Componente 3. Revisión y Análisis: Identificación y Revisión de Proyectos y Políticas Sectoriales del Programa de Asociación Público Privada –APP- en IIRSA e informe 3 Componente 3. Priorización Y Selección De Proyectos.
- iv. Presentación Final Componente 4 y 5: Conceptualización del Sistema Ferroviario Central.
- i. Decreto 4165 de 2011, por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia la denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones.
- ii. Ley 1508 del 10 de enero de 2012, por la cual se establece el régimen Jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones.

### B. Entrevistas.

Conforme a lo establecido en el plan de trabajo se realizaron 9 entrevistas semi-estructuradas al interior de la ANI, con el propósito de recoger la opinión y percepciones de los distintos asesores y funcionarios vinculados con el Programa. El perfil de los entrevistados y su conocimiento detallado de la entidad y los tópicos sobre los cuales fueron consultados resultó clave para el éxito de este instrumento y de la evaluación. La metodología complementó con entrevistas externas al INCO, en particular al DNP y el MT. La lista de entrevistados se presenta a continuación:

Tabla N.2 Entrevistas semi estructuradas

| Nombre                      | Cargo  | Dependencia                            |
|-----------------------------|--|--|
| <b>Personal Interno</b>     |  |  |
| <b>Beatriz Morales</b>      | Vicepresidente de estructuración                 | Vicepresidencia de estructuración      |
| <b>Gisela Pupo</b>          | Asesora ( Coordinadora del Programa)             | Vicepresidencia de estructuración      |
| <b>Roger Rodríguez</b>      | Asesor   | Vicepresidencia de estructuración      |
| <b>Oscar Rosero</b>         | Jefe de Oficina de Evaluación                    | Vicepresidencia del Planeación         |
| <b>Stefania Oñate</b>       | Asesora  | Vicepresidencia del Planeación         |
| <b>Hugo Kerguelen</b>       | Coordinador Modo Carretero                       | Vicepresidencia de Gestión Contractual |
| <b>Mauricio Cárdenas</b>    | Coordinador Modo Férreo                          | Vicepresidencia de Gestión Contractual |
| <b>Poldy Álvarez</b>        | Asesora de la Presidencia                        | Presidencia                            |
| <b>Personal externo</b>     |  |  |
| <b>Ángela Velásquez</b>     | Consultora                                       | StractCo                               |
| <b>Jean Philippe Pening</b> | Director de infraestructura y energía sostenible | Departamento Nacional de Planeación    |
| <b>Camilo Jaramillo</b>     | Coordinador Política y Desarrollo Sectorial      | Ministerio de Transporte               |

La muestra de entrevistados se diseñó de forma tal que al menos un perfil de mando gerencial y un perfil de apoyo de las distintas dependencias del INCO fueran consultadas.

#### 4. CONDICIONANTES DEL ANALISIS

**Ausencia de conocimiento integral:** Uno de los principales condicionantes de esta evaluación es que como resultado de la duración del Programa, muy pocas personas que se encontraban al comienzo de su ejecución permanecen vinculadas en el INCO a la fecha. Esta situación dificultó la recopilación de la memoria institucional y la línea de tiempo del Programa. Hoy en día, ya no están en la ANI el equipo técnico que formó parte del diseño del Programa y la mayor parte de la ejecución de los distintos componentes, con lo cual se hizo difícil recopilar opiniones que contaran con una visión integral del ciclo del Programa y de la institución. En este sentido la mayoría de las opiniones recabadas refieren a períodos segmentados del Programa.

**Estado de situación del INCO y migración hacia la ANI:** En la actualidad, el INCO se encuentra en un proceso de transformación organizacional como resultado del Decreto 4165 de 2011. Esta transformación condiciona el análisis dado que aunque varias de las recomendaciones surgidas de los consultores contratados para el desarrollo del Programa, pudieron haber sido institucionalizadas en el estatuto orgánico de la entidad, manual de funciones y/o mapa de

procesos, aún no han sido incorporadas a las prácticas cotidianas y a la cultura organizacional, lo cual dificulta la evaluación del alcance del Programa. Más aún, existen varias recomendaciones que los distintos actores institucionales señalan que esperan institucionalizarse e incorporarse en la medida que la entidad se consolide como Agencia Nacional de Infraestructura. En ese sentido aunque se evidencia la voluntad al interior de la entidad para recoger estas recomendaciones y darle sostenibilidad de los efectos del Programa, aún no se tiene claridad de cómo hacer posible este plan.

## 5. DESARROLLO DE LA EVALUACION

### 5.1 DISEÑO, EJECUCIÓN Y SOSTENIBILIDAD

De acuerdo con los objetivos planteados, esta evaluación contempla 3 momentos. En el primer momento se han revisado los objetivos e indicadores del Programa según componente a fin de identificar la *brecha de implementación* (Many-Thoening, 1992) en el alcance y efectos del Programa; es decir relacionar los productos esperados según el diseño y la distancia frente a aquellos efectivamente logrados durante la ejecución.

El segundo momento, se corresponde con la evaluación de los productos logrados desde una perspectiva de sostenibilidad. Por último, el tercer momento propone un plan de sostenibilidad.

El siguiente análisis se estructura según la Tabla N.3, la cual recoge los principales hallazgos de la evaluación por componente.

Tabla N.3. Principales hallazgos según componente.

| Componente  | Indicadores de resultado según diseño  | Productos efectivamente logrados   | Brecha de Implementación   | Sostenibilidad  |
|---|--|--|--|---|
| <b>Componente I.</b><br>Revisión del Marco Regulatorio para la puesta en marcha de APP. | Se han identificado los aspectos legales y financieros.<br>Se han elaborado las propuestas regulatorias.<br>Marco regulatorio acordado a nivel del ejecutor.         | Se revisó el marco normativo aplicable a los proyectos de APP y se identificaron los obstáculos y fallas del actual marco legal y regulatorio, que impiden que éstos se lleven a cabo de manera efectiva y eficiente en el sector transporte en Colombia.<br><br>Se propusieron alternativas de solución a los obstáculos identificados y planteamiento de recomendaciones.<br><br>Se construyeron propuestas de modificación al marco regulatorio, y se elaboraron proyectos de la ley incluyendo exposición de motivos.<br><br>Los borradores de ley fueron socializados con los actores interinstitucionales relevantes. La versión final de los documentos contó con el acuerdo y aprobación del INCO. | No se identifica brecha con los objetivos planteados.  | Los estudios elaborados por los consultores se convirtieron en un insumo de análisis para el proceso que emprendió el Gobierno de generar una ley APP, que fue promulgada en enero de 2012.   |
| <b>Componente II.</b><br>Revisión del Marco Institucional.                              | Se han establecido los mecanismos de coordinación interinstitucional (proceso de decisiones que establezca los criterios de selección e implementación de proyectos) | Revisión de: (i) marco institucional, (ii) prácticas operativas y (iii) la estructura funcional del Instituto Nacional de Concesiones (INCO).<br><br>Diagnóstico y recomendaciones del marco institucional, prácticas operativas y estructura función del INCO de tal forma que permita fortalecer la implementación de las APP en el sector transporte de Colombia  | Se identifica una brecha respecto al indicador diseñado para el componente pues no se establecieron nuevos mecanismos de coordinación interinstitucional.<br><br>Sin embargo, los resultados | Con el decreto 4615 del 2011 se institucionalizó el proceso de transformación organizacional del INCO en la Agencia Nacional de Infraestructura. La estructura actual, procesos y asignación de responsabilidades recogen los diagnósticos y recomendaciones de los estudios elaborados por los consultores del componente 2. |

|  |   |   |  |  |
|--|---|---|--|--|
|  |   |   | alcanzados están alineados con los objetivos de Programa.  |  |
| <b>Componente III. Identificación y Revisión de Proyectos y Políticas Sectoriales.</b> | <p>Definición de criterios y metodologías para selección de proyectos APP incluyendo criterios sociales y ambientales</p> <p>Se ha acordado la identificación del proyecto piloto para aplicar el esquema APP</p> | <p>Metodología para Colombia para la adecuada selección de proyectos de infraestructura del transporte en los modos carretero, portuario y ferroviario para ser desarrollados mediante mecanismos de Asociaciones Público Privadas.</p> <p>Listado de proyectos identificados, en orden de elegibilidad, con prelación a los proyectos de portafolio del IIRSA.</p> <p>Análisis de la selección de un proyecto de infraestructura de transporte piloto para ser desarrollado a través de un mecanismo de Asociación Público Privada</p> | <p>En relación con los criterios y metodologías para la selección de proyectos APP no se identifica una brecha.</p> <p>El proyecto identificado por medio de la metodología de priorización no resultó efectivamente seleccionado para convertirse en el proyecto piloto de aplicación del esquema APP.</p>            | <p>Una vez fueron priorizado los proyectos, la metodología no fue difundida, ni socializada, ni incorporada en los procedimientos del INCO. Como resultado el uso de la metodología culminó con el fin de la consultoría. No logró transferirse esa tecnología a los cuadros técnicos ni a las prácticas cotidianas de la institución.</p>   |
| <b>Componente IV. Fortalecimiento Institucional y Entrenamiento.</b>                   | <p>Se ha completado la capacitación del personal involucrado en el desarrollo y utilización del esquema APP</p>   | <p>Estudios previos para la conceptualización del Sistema Ferroviario Central.</p>  | <p>Se identifica Brecha. El Programa no se acogió al diseño original. No se realizó capacitación al personal del INCO involucrado en el desarrollo y ejecución de esquemas APP.</p> <p>El Programa no logró establecer buenas prácticas en la implementación de esquemas APP, más allá de la experiencia concreta.</p> | <p>El desarrollo de los estudios previos de conceptualización del Sistema Ferroviario Central, no contempló el diseño de una metodología replicable a los demás modos de transporte (carretero y portuario) y tampoco de otros proyectos bajo esquemas APP. Por tanto, no es sostenible en el conjunto de las capacidades técnicas del INCO.</p> <p>Sin embargo, este estudio sienta las bases para el desarrollo de modalidades APP en el sector ferroviario.</p> |

|   |  |  |  |   |   |
|---|--|--|--|---|---|
| <b>Componente</b><br><b>Establecimiento</b><br><b>un Programa</b><br><b>monitoreo,</b><br><b>seguimiento</b><br><b>diseminación</b><br><b>resultados.</b> | <b>V.</b><br><b>de</b><br><b>de</b><br><b>y</b><br><b>de</b> | Se ha implantado y puesto en operación un Programa de monitoreo, seguimiento y diseminación de resultados a nivel institucional de proyectos | Estudios previos para la conceptualización del Sistema Ferroviario Central | El Programa no logró el establecimiento de un sistema de monitoreo, seguimiento y diseminación de resultados. | No se realizó una gestión del conocimiento de la experiencia del sistema ferroviario central, ni al interior de la entidad, ni a nivel interinstitucional |
|---|--|--|--|---|---|

Fuente: Elaboración Propia.

## A. COMPONENTE 1.

Según el diseño del Programa, como objetivo para este componente se definió la revisión del marco regulatorio para la puesta en marcha de Asociaciones Publico Privadas (APP). Al respecto, como indicadores de resultado se estableció la identificación de los aspectos legales y financieros, la elaboración de las propuestas regulatorias y, finalmente, un marco regulatorio acordado a nivel del ejecutor.

Al revisarse los productos entregados por la firma consultora (Ríos Ferrer, Guillen-LLarena, Treviño y Rivera, S.C.), se observa que la relación entre los indicadores de resultado y productos es consistente, no hallándose una brecha de implementación entre éstos.

Al respecto, en los informes técnicos examinados, se evidencia que se realizó un trabajo exhaustivo en la revisión de la normativa y ley colombiana vinculada con el sector transporte y las relaciones institucionales en la provisión y ejecución de servicios públicos por parte del sector privado. Asimismo, los consultores identificaron los obstáculos y fallas del marco legal y regulatorio que impedían que los esquemas APP se llevaran a cabo de manera efectiva en el sector del transporte en Colombia.

A partir de ese análisis, dentro de las recomendaciones plasmadas, se consideró que era mejor hacer modificaciones a las leyes existentes debido a la viabilidad de que éstos progresaran en el Congreso, y al hecho de que no se requería una nueva Ley sino cambios puntuales en ésta y en la reglamentación existente. Dichos cambios fueron señalados puntualmente para cada Ley y Decreto. En este sentido se elaboraron recomendaciones para la modificación de la legislación y normativa, se socializaron estas recomendaciones por medio de talleres de retroalimentación con los actores interinstitucionales del comité de seguimiento, el MT, el MHCP y el DNP, y se incorporaron los comentarios y observaciones en la versión final de los proyectos de modificación de ley que contaron con el acuerdo y aprobación del INCO.

Al haber sido este un proceso conjunto y vinculante a nivel inter institucional, la iniciativa del fortalecimiento del marco legal que permitiera un mejor desarrollo de proyectos en el sector transporte bajo esquemas APP, se convirtió no solo en una preocupación del INCO y del Ministerio de Transporte, como organismos rectores y ejecutores del sector, sino que acentuó esta prioridad del Gobierno, lo cual se tradujo en un nuevo proceso con la creación de mesas de trabajo y una



participación ampliada de distintas entidades públicas para la modificación del marco legal de todo tipo de proyectos bajo esquemas APP.

Como resultado de este proceso, recientemente se promulgó de la Ley 1508 del 2012, *“Por la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones Público Privadas, se dictan las normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones”*. Y, aunque según las recomendaciones de los consultores no se concluyó en forma contundente la necesidad de una ley APP específica, las distintas recomendaciones en cuanto a los espacios de mejora del marco legal, fueron considerados al momento de diseñar la Ley de APP.

Al respecto, un entrevistado señaló que *“...aunque haya salido una Ley no quiere decir que los puntos que los consultores del componente uno recomendaron no hayan sido importantes a tener en cuenta en un proyecto más ambicioso que fue la ley”*

De conformidad con la Ley 1508, estarán sujetos a la aplicación de esquemas APP todos aquellos contratos, superiores a 6.000 salarios mínimos legales vigentes, en los cuales las entidades encarguen a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, mantenimiento y operación, entre éstos aquellos contratos que surjan en el marco de un proyecto de transporte.

Asimismo, bajo esta Ley se incorporaron topes a las adiciones y prórrogas a los contratos, en tiempo y recursos que el Estado requiera aportar. Este aspecto es particularmente importante, en relación con los sobrecostos y la afectación del presupuesto nacional que eventualmente puedan representar para el Estado colombiano las adiciones y las vigencias futuras asociadas a éstas.

En relación con este tema, uno de los entrevistados señaló que *“...para que funcione el desarrollo de los proyectos por esquemas APP, se necesita una fuerte institucionalidad. Uno de los grandes errores que ha tenido el INCO es su debilidad institucional, ya que los concesionarios se han aprovechado de esto para sacar beneficios de su parte como fueron las adiciones y también muchas veces con el incumpliendo con las obras requeridas, y que no tengamos la capacidad... jurídica, institucional, técnica, de sancionarlos”*

De esta manera, la reciente Ley se constituye en un eslabón que no sólo promueve esquemas APP sino que contribuye a asegurar la ejecución de proyectos APP eficientes y de mejor calidad en el sector transporte.

En este sentido, los productos generados en el marco de este componente han contribuido de manera sostenible a la promoción de mecanismos novedosos y eficientes que incentiven la inversión privada en infraestructura de transporte como son los esquemas de asociación público privada. El indicador más evidente para sostener esta afirmación lo constituye el proceso de creación de la Ley Nro.1508. En efecto, las recomendaciones formuladas por los consultores del Programa alimentaron el proceso de discusión y mesas de trabajo, y parte de éstas se reflejan en el texto definitivo de la Ley aprobada.

Puesto que actualmente la ANI, en coordinación con el Ministerio de transporte, está participando en el proceso de reglamentación de la Ley 1508 de 2012, es recomendable consultar los estudios productos del componente 1, que en esta coyuntura cobran de nuevo importancia.

## B. COMPONENTE 2.

Conforme al marco lógico, para este componente se definió como objetivo la revisión del marco institucional del INCO, y como indicador de resultado se pretendía que al año de ejecución del Programa se hubieran establecido los mecanismos de coordinación interinstitucional. Asimismo, se estableció que con los recursos de este componente se contratarían expertos para revisar las prácticas operativas del INCO, en particular en la relación con los demás actores vinculados con el tema, como el MHCP, DNP, INVIAS, MT y MAVDT.

Para su desarrollo se contó con la misma firma consultora del componente 1. Al revisar los alcances del contrato de consultoría y los productos de la misma, se evidencia que éste se cumplió a cabalidad en relación con el objetivo del diseñado para este componente, puesto que el marco institucional fue revisado, siendo prueba de esto el informe de diagnóstico elaborado y presentado. Sin embargo, en comparación con el indicador de resultado esperado en el momento del diseño, establecer los mecanismos de coordinación interinstitucional, se hace evidente la existencia de una brecha de implementación.

Al respecto, de acuerdo con el diagnóstico y análisis del marco institucional presentado por los consultores, el país cuenta con esquemas de participación coordinada ente las distintas entidades gubernamentales. El estudio señala que:

*“Colombia es un buen ejemplo de este esquema, donde hay una participación coordinada de diferentes ministerios y departamentos. Por ejemplo, dentro del marco normativo institucional de*

*las dependencias públicas involucradas en la realización de proyectos APP, el INCO no está facultada para realizar la función de establecer política y estrategia, ya que aunque es una entidad con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa y financiera, es un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Transporte, y es a este último al que le corresponde participar en dicha función de establecer política y estrategia en el sector transporte. La máxima instancia coordinadora del transporte en Colombia se refleja en el Consejo Directivo. Así también, no le corresponde directamente al INCO, sino al Ministerio de Transporte, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, y las entidades rectoras de los diferentes modos de transporte, la elaboración del proyecto del Plan Sectorial de Transporte e Infraestructura. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación prepara, entre otros, el Plan Financiero, sujeto a aprobación por el CONPES”*

En este sentido, como el diagnóstico lo señaló, de acuerdo con la normatividad colombiana, es claro que en el plano estratégico y político, las distintas entidades del Gobierno que toman parte en los proyectos de infraestructura, cuentan con un marco institucional que establece su coordinación.

Por su parte en el plano operativo, dichos mecanismos de coordinación no funcionaban eficazmente y/o no eran suficientes, por lo cual hubo la necesidad de establecer mecanismos adicionales.

A razón de esto, explica uno de los entrevistados: *“Hubo un momento en el INCO se encontró en la necesidad de ratificar una y otra vez las vigencias futuras para los proyectos que estaban andando en ese entonces, al punto que se fue obvio la necesidad de una mayor coordinación y apoyo técnico por parte de Hacienda y DNP, y a razón de esto se crearon los comités de apoyo técnico”*

Al respecto, como resultado de una recomendación del Consejo Superior de Política Fiscal, en abril de 2007, se aprobó la creación de *Comités de Apoyo Técnico* conformado por funcionarios del INCO, el DNP y el MHCP para la revisión de la adjudicación, estructuración financiera y esquemas de riesgos de los proyectos de concesión a futuro. De esta manera se buscaba apoyar la labor del Consejo Directivo. El diagnóstico de los consultores del componente 2 concluyó que:

*“Dicha coordinación está adecuadamente instrumentada vía el Comité de Apoyo Técnico. Dado el amplio conocimiento y derivado de las funciones propias del DNP. Éste tiene como una aportación*

*fundamental, el evaluar el proyecto desde un punto de vista de beneficio económico y social, conjuntamente con el MT; el MHCP aporta, entre otros, su conocimiento en la evaluación y estructuración financiera. Además, es una instancia clave para revisar si la alternativa de APP es la más adecuada para el proyecto, o si es más conveniente, por ejemplo, vía Contrato de Obra Pública”*

Al indagar sobre la manera en que actualmente se desarrollan estos comités, y en general sobre la manera en que se da la coordinación inter-institucional, se encontró que los procedimientos se ejecutan de la misma manera que en ese entonces. Un comentario de los entrevistados ilustra esta situación: *“Hacemos el trabajo y presentamos propuestas para que nos nutran con sus comentarios (...) no podemos sacar un proyecto sin el CONFIS y el CONPES, nos toca coordinar permanentemente ya sea a través del consejo o lo que la norma nos dice”*. Es decir, en la práctica la coordinación institucional no ha registrado avances o cambios considerables, y el estado de situación de éstos es prácticamente igual que al comienzo del Programa.

Asimismo, se indagó sobre los efectos derivados de la ejecución del componente, sobre la creación de mecanismos de coordinación adicionales, o bien respecto del fortalecimiento de los existentes. Se encontró, que a la fecha, además del Consejo Directivo, algunos comités de apoyo técnico son el único mecanismo de coordinación interinstitucional que en la práctica se ejecuta y que de una u otra manera se han visto sometidos a la voluntad de la administración de turno al interior del INCO. Al respecto, uno de los entrevistados sostiene que *“...para los comités de apoyo técnico, a pesar de ser una recomendación del CONFIS, no había una institucionalidad reconocida por toda la entidad, en ese entonces el INCO interpretó que solo eran para el tema carretero, así que en el tema férreo y de puerto, MHCP y DNP no lograban tener la injerencia que se requería... muchas veces no se acogían las recomendaciones surgidas en el comité y en el consejo directivo se iba en contravía de éstas...., luego con un nuevo Ministro hubo un cambio de discurso, de que se iba a crear mecanismos de coordinación ....se crearon unos comités de seguimiento a los proyectos, pero los comités ya existían, se desconocía de estos justamente por la falta de institucionalidad, a la final simplemente se les puso otro nombre como comités de seguimiento a estructuración, pero en la práctica son los mismos”*

Por ejemplo, para el sector férreo, uno de los entrevistados señaló que actualmente dicha coordinación es *“muy desarticulada”* y que los acercamientos *“aún son incipientes”*: *“En el tema férreo, nosotros hemos empezado a trabajar de la mano con el Ministerio del Ambiente, con el*

*Ministerio de Vivienda, con Planeación Nacional, INVIAS y Ministerio de Transporte; hemos comenzado a tener estas mesas y ya tenemos un equipo, en donde el Ministerio del Ambiente está alineado con lo que nosotros estamos hablando, con DNP le falta un poco pero ahí va...se ha cambiado, pero en sí es un asunto desarticulado.”*

Al indagar sobre este punto específico en particular uno de los entrevistados, y que pertenece al grupo que lidera este proceso, señaló:

*“...tenemos mesas de trabajo en el tema ambiental para nuestros proyectos, esto es un tema nuevo que empezamos hace poco y es un compromiso de la Agencia Nacional de Licencias ambientales con nosotros de acompañarnos desde que estamos en la fase de estructuración del proyectos y previendo, pero el programa del BID no tuvo injerencia en la creación de estas mesas, eso fue algo nuestro”*

En este sentido, el conjunto de los entrevistados coincidió con resaltar que la coordinación institucional aún presenta “*signos de debilidad*” y que la misma “*puede mejorar*”. Las variables de tiempo y proximidad institucional parecen estar asociadas a los grados de coordinación desarrollados. Mientras que la coordinación entre el INCO y el Ministerio de Transporte claramente está presente, con el DNP y el MHCP es recurrente, menos frecuente es con el Ministerio del Ambiente con el cual los mecanismos de coordinación están menos desarrollados, y en algunos casos son más recientes. Asimismo, el nuevo marco normativo del INCO, en el cual se cambia su naturaleza para convertirse en Agencia Nacional de Infraestructura- ANI-, no registra variaciones en dirección a la institucionalización de mecanismos de coordinación adicional. Los numerales 9 y 14, de artículo 4, del Decreto 4165 de 2011, en los cuales hacen referencia a la coordinación con otras entidades del Gobierno, (MAVDT, INVIAS, AERORCIVIL) son similares en contenido a los numerales 17 y 11, del artículo 3, del Decreto 1800 de 2003, por el cual se creó el INCO.

Uno de los entrevistados ejemplificó problemas de coordinación interinstitucional asociados a los temas presupuestales.

*“Un ejemplo de los problemas de coordinación es con el tema de presupuesto, se envían unas solicitudes para no incumplir con los concesionarios pero los desembolsos se hace cuando Hacienda lo dictamine y no tiene en cuenta que en la rendición de cuentas nuestra ejecución termina pobre*

*pero es porque ellos no nos dan el dinero a nosotros. Esta actitud se entiende y es porque existe escepticismo con el INCO y de (que) acá todo es un desorden”*

De la misma manera otros coinciden en señalar que los comités de apoyo técnico (o de seguimiento) y los demás mecanismos, aún no cuentan con la formalidad e institucionalización requerida y por tanto son altamente vulnerables a variaciones políticas, de gestión e incluso al recambio del personal técnico asignado. En efecto, no se puede decir que como resultado del Programa se hayan establecido mecanismos de coordinación interinstitucional. Básicamente, porque no se establecieron mecanismos de coordinación institucional adicionales de los que existían previos a la ejecución del Programa y tampoco éstos no vieron fortalecidos y/o lograron institucionalizarse a través de prácticas lo suficientemente recurrentes y sistemáticos o marcos normativos.

Con base en lo anterior, queda claro que el Programa en términos de fortalecer las capacidades de coordinación tanto al interior del INCO/ANI como en la relación con otras entidades no logró introducir variaciones que redunden en una mayor sostenibilidad de la coordinación como una práctica reglamentada y debidamente regulada. Sin embargo, abonó el terreno para avanzar en esta dirección en términos de procesos de gestión y de mejora continua.

No obstante, existen otros productos derivados de este segundo componente que han aportado significativamente a promover los esquemas APP y al fortalecimiento del INCO en su capacidad de la innovación y desarrollo de esquemas de este tipo. El informe final de diagnóstico y recomendaciones de la estructura organizacional del INCO, de sus prácticas operativas y la asignación de responsabilidades, fueron presentados al Consejo Directivo del INCO y sentaron un precedente para que se acentuara en el Gobierno la necesidad de una transformación de la entidad.

Durante el 2011, el INCO contrató a la empresa *Stratco*, para llevar a cabo los estudios de diagnóstico y la posterior transformación de la estructura organizacional de la entidad y así cumplir con los retos que representaba su transformación en, la actual, Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). De acuerdo con la información indagada se identificó que el informe de diagnóstico de los consultores responsables por los productos del componente dos, así como sus recomendaciones los ajustes de la estructura organizacional, la definición de procesos y procedimientos, y el refuerzo en los recursos humanos, se utilizaron como insumo por parte de la

empresa Stratco para la construcción de la propuesta y las recomendaciones de reestructuración de la entidad.

Al respecto, uno de los entrevistados que tomó un papel importante en este proceso señaló que: *“Las conclusiones de los estudios del componente dos, fueron elementos de juicio para proyectar la nueva institucionalidad de la entidad.”*

Asimismo, otro de los entrevistados puntualizó que con respecto a la reestructuración de la entidad: *“se utilizó como diagnóstico otros estudios que se hubieran hecho, el plan maestro de transporte, unos análisis del Banco Interamericano sobre el marco institucional de las concesiones de infraestructura de transporte en Colombia, entre otros”.*

El resultado de este proceso, se plasmó en el decreto 4165 de 2011, *“Por el cual se cambia la naturaleza Jurídica, cambia la denominación y se fijan otras disposiciones del INCO”*. Conforme a lo establecido por este Decreto, el objetivo, las funciones y las distintas unidades del INCO - ahora ANI- están orientadas a la gestión del ciclo de proyectos a los que están sujetos los proyectos de infraestructura del sector transporte bajo esquemas APP.

Uno de los entrevistados señaló que: *“El Programa nos permitió avanzar en la definición de la estructura organizacional, identificar las áreas que había que fortalecer y de tal manera que quedara en la nueva estructura”*

Al respecto, en general los funcionarios y asesores de la entidad perciben que con la nueva estructura organizacional, la entidad estará mejor preparada para recibir y ejecutar las iniciativas privadas que surjan para distintos proyectos así como para ejecutar los proyectos que se gesten dentro de la ANI. Por ejemplo, *“Con base en el decreto y la propuesta de distribución de la planta, se ha contemplado una gerencia de iniciativa privada, la cual contara con un equipo de apoyo”.*

Asimismo, los entrevistados hicieron saber que se tenía previsto incorporar gerentes de proyecto. Uno de ellos señalaba que: *“Vamos a funcionar con gerencias de proyectos por zona y estas contarán con un equipo técnico multidisciplinario por proyecto”*

En este mismo sentido, otro de los entrevistados puntualizó que con la nueva estructura el INCO - ahora ANI- iba a contar con la capacidad para el desarrollo de proyectos de infraestructura en transportes bajo esquemas APP: *“Como está hoy el INCO no tiene la capacidad, pero como va a estar con la nueva re estructuración, en particular la subgerencia de estructuración se que van a*

*poner gerentes de promoción, en el modo carretero, una gerencia de participación privada (...) en ese momento si vamos a tener la capacidad”*

Según las fuentes consultadas, se mantienen debilidades institucionales y operativas en la ANI, ya que el proceso de reestructuración no se ha consolidado y no es sencillo juzgar sobre su sostenibilidad. De la misma forma señalan debilidades en la gestión del recurso humano y en las responsabilidades y tareas asignadas a las personas. La mayoría de los entrevistados concuerda en señalar que la planta de funcionarios sigue siendo insuficiente, que aún se mantiene el esquema de contratistas y que eso no contribuye a fortalecer el sentido de pertenencia.

Alguno de los entrevistados señaló: *“Los procesos son definitivos, que uno no tenga que hacer el día a día, sino que uno tenga definido unas funciones para cumplir y que no tenga que estar tapando huecos, sino que tengas un proceso, con unos cronogramas de entrega y de las labores de cada persona. Quiero creer que la ANI va para allá, pero eso mismo pasó cuando se creó el INCO”*

De la misma manera otro entrevistado señalaba que: *“...en la práctica no se obedece mucho a los procesos, la gente hace las cosas rutinariamente, y sobre todo los procesos no resultan de las áreas sino de las personas y eso es un error. La gente tiene unas ciertas funciones y cuando se trasladan a otra área a veces piensa que los procesos que ellos tenían siguen con ellos, mas no es la de área que llegan”*

Asimismo, hacen saber que en la actualidad no hay una asignación de responsabilidades a los cargos que se tienen contemplados de acuerdo con la nueva estructura organizacional y que *“...hay que poner dolientes dentro del INCO que ejecuten las distintas tareas que se requieren para que los proyecto se ejecuten”*.

Las fuentes consultadas también hicieron saber que esta situación se ha mantenido a pesar de la reestructuración, y es por un factor de tipo coyuntural de que: *“aún faltan los decretos de planta de personal”* y que el presupuesto para la contratación de la planta propuesta no fue aprobado en su totalidad. Por ejemplo, uno de los entrevistados hizo saber que: *“Los gerentes que se van a crear, este año estarán por prestación del servicio porque el Ministerio de Hacienda no nos aprobó toda la planta, para el 2013, la idea es que sean de planta, así como todo el equipo”*

En este sentido, dado que los avances en esta materia no están consolidados, y que la mayoría de los entrevistados coincide en señalar que los problemas estructurales persisten en cuanto a



gestión del recurso humano; el Programa no logró el impacto deseado en procura del fortalecimiento institucional en este aspecto específico. Dada la falta de certeza en el desarrollo de la planta de personal y en la gestión del recurso humano, los consultados no perciben que la sostenibilidad de los productos del Programa esté garantizada.

### C. COMPONENTE 3.

De acuerdo con el marco lógico y el anexo del Programa, como objetivo para este componente se planteó identificar un conjunto de proyectos potenciales a ser ejecutados por APP, y seleccionar un proyecto piloto para ser desarrollado bajo la modalidad de “aprender haciendo”, sobre el cual se esperaba desarrollar capacitaciones. Entre los indicadores de resultados, el diseño original del Programa pretendía heredar a la ANI una definición de criterios y metodologías para la selección de proyectos APP que incluyera criterios sociales y ambientales, y que se hubiera acordado la identificación del proyecto piloto para aplicar el esquema APP.

Puesto que el Programa estuvo orientado en función de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana – IIRSA, se determinó que los proyectos del portafolio de ésta, tendrían prioridad en la selección de los proyectos.

En los informes técnicos revisados, se evidencia que todas las actividades programadas para este componente fueron realizadas y que de acuerdo con los términos de referencia del contrato de la firma consultora contratada (Ríos Ferrer, Guillen - LLarena, Treviño y Rivera, S.C.), los productos esperados fueron cumplidos a cabalidad.

Al respecto, se identificó que en la primera fase de la consultoría se llevó a cabo la revisión de las políticas sectoriales en materia de transporte e infraestructura, la revisión de las políticas que en la práctica habían definido la priorización de los proyectos, la revisión de los distintos estudios realizados por la banca multilateral en relación con el estado de la infraestructura del país, la revisión de programa de IIRSA, la revisión y el análisis del impacto fiscal y de los mecanismos de endeudamiento de largo plazo como consecuencia de la implementación de esquemas de participación privada para el desarrollo de infraestructura y, finalmente, un análisis comparativo a nivel nacional e internacional de las metodologías existentes para la estructuración de proyectos de infraestructura de transporte en todos sus modos bajo esquemas APP.

Como resultado de este análisis, los consultores diseñaron una “Metodología General de Elegibilidad y Priorización”. Bajo esta metodología, una cartera de proyectos fue evaluada bajo unos criterios de elegibilidad para decidir si éstos se ejecutaban bajo la modalidad de obra pública o bajo esquemas APP. A los proyectos que de acuerdo con estos criterios resultaron elegibles para ser ejecutados bajo esta última modalidad, se evaluaron bajo un criterio multiatributo que permitió priorizarlos y, de esta manera, seleccionar un proyecto piloto y un grupo de proyectos alternativos.

En este sentido, al haberse definido una metodología para la selección de proyectos APP que incorporó criterios ambientales y sociales y al contar con un proyecto piloto identificado, se observa que la relación entre los indicadores de resultado y productos es consistente, no hallándose una brecha de implementación entre éstos.

Aunque estas metodologías por sí mismas cuentan con la capacidad de ser replicables en otros proyectos y de convertirse en una herramienta útil para la entidad más allá de la duración de este Programa, a juicio de los entrevistados, no se ha contado con el respaldo desde la gerencia como para asegurar su uso continuo; dicho de otro modo sostenible.

En este aspecto, uno de los entrevistados expresó: *“Es el momento de implementar la herramienta de priorización, hay que desempolvarla, no es una oportunidad perdida, viene a ser relevante ahora, porque hay una lista de proyectos a la que hace sentido hacerle una priorización”*.

De la misma manera otro entrevistado, que conocían de la existencia de esta herramienta, señaló *“esta herramienta es como un buen punto de partida porque ahora hay muchos proyectos”*

En consecuencia, la sostenibilidad de los productos logrado es ambigua, ya que según lo observado y con base en las entrevistas se identificó que la *Metodología General de Elegibilidad y Priorización* propuesta originalmente cayó en desuso y que el proyecto piloto seleccionado no fue el que se desarrolló. No obstante, a partir de la institucionalidad vigente para la toma de decisiones, así como en la cultura organizacional, no existen dudas al respecto de la utilización de una metodología capaz de determinar cuándo es conveniente aplicar esquemas APP. En este sentido, la sostenibilidad de los productos más allá de la duración del Programa, descansa en la relevancia y aplicabilidad que le brinde la alta gerencia de la ANI, frente a la coyuntura que vive la entidad y los proyectos de infraestructura que se están gestando en materia de transporte en el país.

#### D. COMPONENTE 4.

De acuerdo con el marco lógico del Programa, se diseñó como objetivo para el componente 4, la ejecución de un programa de capacitación y desarrollo humano. Según el anexo del convenio, los recursos de este componente se utilizarían para el desarrollo de metodologías y técnicas para estructurar proyectos de APP, incluyendo los aspectos legales, contractuales técnicos y financieros. Para ello se esperaba contratar a una firma que brindara apoyo al equipo del INCO, teniendo particular atención en garantizar la transferencia de conocimiento en cada una de las etapas del proceso de preparación del proyecto piloto.

Para la transferencia de conocimiento se estableció un entrenamiento basado en la modalidad de *aprender sobre la marcha*, con talleres enfocados en la estructuración de proyectos bajo esquemas APP, tomando como base el proyecto piloto seleccionado.

Este componente contempló adicionalmente el apoyo a la gestión de la contratación de asesores externos para desarrollar el proyecto piloto, el plan de negocios y la estrategia financiera, definir las especificaciones de los productos, diseño de la estructura legal, estudios de demanda y de mercado, revisión de la sostenibilidad financiera del proyecto e incorporación de instrumentos novedosos; tales como seguros ambientales para el manejo de los riesgos ambientales. En consecuencia, en la matriz del marco lógico se estableció como indicador de resultado que al final del programa la capacitación del personal involucrado en el desarrollo y utilización de los esquemas APP se completara.

En el diseño el alcance de este componente resultaba amplio. Lo anterior se ilustra por la asignación de recursos que recibió el componente, cercano al 42% del presupuesto total del convenio. Durante la ejecución, éste componente fue sometidos a un rediseño. A partir de entonces, los componente 4 y 5 se unificaron. Como resultado se incorporó un grupo de consultores con el objetivo en común de desarrollar los estudios previos para la conceptualización de un proyecto piloto. En consecuencia, el 47% de los recursos del Programa se destinaron al desarrollo de este objeto.

De acuerdo con los resultados del componente 3, los tres posibles tramos para desarrollar como proyecto piloto bajo esquemas APP, eran: Cafetera Honda-Manizales” (Mejoramiento), “Río Negro-San Alberto” (Rehabilitación) y “Bosconia - Carmen de Bolívar” (Rehabilitación). Sin embargo, ninguno de estos proyectos fue tomado para desarrollarse como proyecto piloto.

Varios entrevistados hicieron saber que no estaban dadas las condiciones en ese momento; no hubo una coyuntura que favoreciera su ejecución, ya fuera por los trámites para solicitud de vigencias futuras o por la instalación del nuevo Gobierno. Uno de ellos que acompañó al INCO durante este proceso, señaló que la ejecución de alguno de estos proyectos como piloto *“...se dilató por los trámites para la solicitud y la aprobación de recursos que se requerían para desarrollar los estudios”*.

Otro de los entrevistados señaló que *“la justificación y la necesidad de recursos, y la coyuntura de adiciones hizo que no se le prestara atención a este proyecto, además para la vigencia futura se requería pasar a CONPES, pues los recursos excedían el periodo de Gobierno de ese momento, siendo un trámite más dispendioso, así que se decidió esperar al nuevo Gobierno. Cuando llegó el nuevo Gobierno, el proyecto quedó en stand by, el subgerente de estructuración que estaba en su momento no lo dinamizó, no lo priorizó básicamente”*

Esta opinión, así como las demás opiniones recogidas, denotan una falta de apoyo de la alta gerencia al Programa y compromiso con el mismo, falta de coordinación interinstitucional así como apoyo por parte de las demás entidades que habían tomado parte en la ejecución del programa y que formaban parte del comité de seguimiento constituido para este propósito. Asimismo, denota el efecto negativo de la rotación de personal al interior de la entidad, justamente para que este tipo de programas no esté a merced de las coyunturas fiscales y administrativas que surjan en periodos de recambio de gestión de la institución o del Gobierno.

En cuanto al desarrollo del proyecto piloto, teniendo en cuenta que la licitación de la Concesión del Sistema Ferroviario Central – SFC, fue declarado de importancia estratégica para el país mediante el Documento Conpes 3512 de 2008, dicho proyecto se perfiló como un candidato a desarrollar como proyecto piloto. Uno de los entrevistados, comentó como con el cambio de administración favoreció la selección de este proyecto: *“Al final llegó la nueva gerente y como en su momento estaba también sacar sistema ferroviario central, la Subgerencia de estructuración propuso utilizar recurso del Programa para sacarlo”*.

Finalmente con la aprobación del Banco, se definió que los recursos del componente se destinarían a la conceptualización mediante esquemas APP del Sistema Ferroviario Central. Para ello, se procedió a la contratación de consultores individuales para trabajar en coordinación con el INCO. Se incorporó a un experto en proyectos APP con experiencia en conceptualización de

modelos de gestión de proyectos APP, un experto en estudios de demanda y análisis conceptual de infraestructura, un experto técnico en redes ferroviarias, costos de inversión y viabilidad técnica de proyectos y, un experto en modelación financiera. Asimismo, se requirió una asistencia legal para el análisis de la viabilidad jurídica del contrato y el análisis de un ente regulador para un acceso a terceros.

El producto de esta consultoría conjunta se tradujo en estudios previos para la conceptualización del Sistema Ferroviario Central. Estos estudios comprenden la definición del proyecto base, estudios de demanda, determinación de los costos de inversión y de operación, definición del esquema de gestión, definición de la regulación tarifaria, un análisis regulatorio, modelación financiera y definición de escenarios.

Durante el desarrollo de estos estudios, el INCO asignó una persona para la supervisión de los productos y coordinación de los consultores. Además, se contó con la participación del Coordinador Férreo, y de varios supervisores de esta área, con quienes se realizó una retroalimentación de los avances. Aunque se realizaron presentaciones de avance, no se realizaron talleres de capacitación, y directamente por parte de la entidad ejecutora solo hubo una persona involucrada en el desarrollo del proyecto. Uno de los entrevistados señalaba que *“era importante haber contado con el apoyo de un grupo multidisciplinario al interior de INCO, así que el BID brindó un gran apoyo técnico porque solo había una persona del INCO apoyando como contraparte.*

En este sentido aunque el desarrollo del proyecto piloto mediante esquemas APP era uno de los productos esperados, no se llevó un proceso de transferencia de conocimiento desde los consultores mediante la ejecución de talleres en los que se vinculara a distinto personal del INCO.

Con respecto a este cambio en la ejecución del este componente y en particular de este proyecto, se encuentran opiniones encontradas. Distintos entrevistados consideran un *“acierto”* que en la consultoría de conceptualización de este proyecto *“se haya entrado en detalle”* y que era importante *“Marcar la diferencia en la concepción de estructurar un proyecto férreo a uno carretero”*.

Por ejemplo, uno de los entrevistados señaló que este proyecto había sido muy importante ya que *“se requiere hacer una promoción del tren porque Colombia es un país carretero”* y que este era un buen comienzo ya contribuía *“a hacer las distintas entidades empiecen a pensar en el tren como una solución”*.

Asimismo, consideran que el desarrollo de este proyecto cumplió un papel importante pues en general, éste sentaba la pauta para la estructuración de este tipo de proyecto. Al respecto uno de los entrevistados señaló que *“...considera que aporta al buen proceso de estructuración de este proyecto, deja las bases que se deben tener en cuenta en la estructuración de proyectos de esta magnitud y le brinda a la entidad las herramientas para recibir este proyecto con iniciativa privada. Es decir para ser contraparte de un proyecto”*

Otros por su parte consideran que se *“desvirtuó el objeto del programa porque el SFC no siguió la metodología de priorización”*. En este mismo sentido otro señalaba que *“No es simplemente que me quedo bien un proyecto, sino que esto me sirvió para ser replicable en otros y quedo como lineamientos”*.

Asimismo señalan que: *“Se necesita la gente capacitada es aquí, no hay quien evalúe, no hay contraparte, conceptualmente no hay personal fuerte, son muy pocos y vienen muchos proyectos. Todo se está haciendo por afuera con estructuradoras. Sale muy caro contratar y pueden venir con conflicto de interés.”*

En este sentido, aunque los distintos entrevistados consideran que haber desarrollado este proyecto fue un acierto, también consideraron que era importante que se hubiera llevado a cabo la capacitación del personal en temas APP. Este punto toma especial relevancia cuando en la opinión de los entrevistados, pocos conocen de este tema en la entidad. En general señalan que aunque las concesiones es un tipo de APP y la entidad cuenta con la experiencia y capacidad para desarrollarlas, teniendo en la definición de APP adoptada según la Ley 1508; el personal de la ANI no está realmente preparado en este tema<sup>3</sup>.

Al consultar sobre la percepción de la capacidad técnica del INCO frente al tema de los APP, así como de los conocimientos del recurso humano, uno de los entrevistados señaló que: *“Mi equipo tiene que saber bien que es un APP, cuales son los requisitos, pero aún no lo saben y lo que va a suceder es que cuando lleguen la iniciativa....pum! hágale y aprenda”*

Otro en este mismo sentido señaló *“...que sólo un área esté pensando en esquemas APP no es correcto, en jurídica no hay una persona que conozca, en gestión contractual hay solo hay dos coordinadores, en puertos aún se le ve como concesión”*

<sup>3</sup> En particular se refieren a que los mecanismos de pagos están relacionados con la disponibilidad y niveles de servicio de la infraestructura.

*“La gente cree que armar un APP de un tren es igual que un APP de una carretera, pero es un error garrafal....hay unos componentes que cambian significativamente”*

En este sentido, el indicador de resultado para este componente, el cual establece que al finalizar del Programa se debía completar la capacitación del personal involucrado en desarrollo y utilización del esquema APP, toma relevancia, más aún, en el entendido de las nuevas funciones de la entidad como ANI, en particular la Vicepresidencia de Estructuración donde para el desarrollo de los productos de este componente solo estuvo vinculado directamente una persona.

Al respecto uno de los entrevistados señaló: *“En la Subgerencia de Estructuración no hay conocimiento sobre sistemas férreo, pero no ha habido una capacitación en el tema, así que es el conocimiento que cada uno tiene”*

Al indagar sobre la posibilidad de replicar esta experiencia a otros proyectos, todos los entrevistados que conocían del tema coincidieron en que *“...es difícil porque no son comparables el modo férreo y el carretero”*. Otro de los consultados señaló que frente a lo esperado para este Programa *“...faltó que la ejecución del proyecto la orientaran al desarrollo de las buenas prácticas y que a la entidad le hubieran quedado lineamientos y/o bases para diseñar estrategias de estructuración de proyectos”*

En esta misma línea otro entrevistado reflexionaba *“Aprendamos haciendo es una buena estrategia siempre y cuando como resultado del último componente no sólo se hubiera adelantado un proyecto piloto, sino que se hubieran generado buenas prácticas de estructuración, mientras voy estructurando voy haciendo talleres”*.

Teniendo en cuenta lo expuesto, la sostenibilidad de los productos derivados de este componente es ambigua, ya que el hecho de que no se haya llevado a cabo los talleres de capacitación, es un factor determinante. Según los consultados, como resultado del Programa, el recurso humano en general del INCO, y de la actual ANI, no vio incrementado su acervo técnico a través de la modalidad “aprender haciendo” y el desarrollo de talleres de capacitación. Asimismo, la escasa posibilidad de que esta experiencia se replique en otros modos de transporte y que no se cuente con unos lineamientos para la estructuración de proyectos bajo esquemas APP, hace que la sostenibilidad de los efectos de este componente sean limitados.

El conjunto de los entrevistados reconoció que en la medida que la conceptualización de este proyecto piloto contribuya a que el Sistema Ferroviario Central se estructure como una iniciativa privada de manera eficiente, este Programa habrá logrado impactar a la ANI, más allá del tiempo de su ejecución. Asimismo, en la medida en que la ANI logre capitalizar esta experiencia y se haga replicable para otros proyectos del modo férreo, los efectos del Programa se extenderán aún más y se harán sostenibles.

#### E. COMPONENTE 5.

Como se explicó en el apartado anterior y según se hizo saber al comienzo de la consultoría *“Se consideró clave que el desarrollo del componente IV “Fortalecimiento institucional y entrenamiento” y del Componente V “Establecimiento de un programa de monitoreo, seguimiento y diseminación de resultados”, del convenio de cooperación técnica se desarrollara mediante el acompañamiento de la estructuración de un proyecto piloto estratégico de APP.*

Al respecto, el objetivo diseñado para el componente 5, fue el establecimiento de un programa de monitoreo, seguimiento y diseminación de resultados. Como indicador de resultado para este componente se definió, que al final del Programa se hubiera implantado el programa de monitoreo a nivel institucional y de proyectos.

Dentro de las actividades previstas se estableció el desarrollo de un comparador público privado, criterios de evaluación de desempeño incluyendo criterios sociales y ambientales, diseño de metodologías de monitoreo y evaluación de impacto ambiental y social, el desarrollo de un sistema de información y base de datos adecuado para el sistema de monitoreo y evaluación por resultados, y capacitaciones de lecciones aprendidas.

Al haberse unificado estos dos componentes y de acuerdo con el análisis presentado para el componente 4, se entiende que el objetivo para este componente no se logró y que ninguna de estas actividades fue llevada a cabo.

Al indagar si el INCO cuenta con un sistema de evaluación que incluya criterios sociales y ambientales, uno de los entrevistados hizo saber que: *“En este momento no los hay, estamos tratando de montar unos indicadores, dentro del área predial y socio ambiental, para cada una se tiene planeado que se hagan metodologías para la evaluación previa, ex post y monitoreo”.*



La mayoría de los entrevistados dijo no conocer del tema, por ejemplo uno de ellos señaló: *“tengo entendido que si hay pero no la conozco, porque no es de esta área, nosotros tenemos unos planes de manejo que están a cargo nuestro en los corredores concesionados”*

Asimismo, se hizo saber que actualmente *“No se cuenta con una metodología robusta para alimentar esta base de datos, la información dinámica no hay una manera única para hacerla, mucha de la información no está en la base de datos y toca recogerla manualmente”*

De igual manera, de acuerdo con lo expresado por los distintos entrevistados se concluye que el Sistema de Información del INCO- SIINCO, presenta debilidades en cuanto a la calidad, consistencia, acceso, confiabilidad, veracidad, consistencia y actualidad de la información. El sistema presenta fallas de accesibilidad, de manejo y de aceptación por parte del personal de la ANI como usuario del sistema. Por ejemplo, uno de los entrevistados *señaló que “...no le ingresa información a tiempo, la información no es consistente”*.

Al respecto, el Sistema de Información es determinante para que la entidad esté en capacidad de establecer y consolidar un sistema de monitoreo y seguimiento, que le permita a los procesos de gestión contractual así como a los demás usuarios, realizar un control *día a día* de la ejecución de los proyectos. Uno de los entrevistados hizo saber que como parte de las estrategias definidas para la reestructuración de la entidad, se encuentra contar y/o desarrollar un sistema de información robusto, que justamente permita desarrollar de manera eficaz estas labores.

Con respecto a los criterios de evaluación, los distintos entrevistados expresaron su preocupación frente al nivel de desarrollo de métodos y/o metodologías con el que actualmente cuenta la entidad para evaluar las distintas iniciativas privadas que surjan en el marco de la nueva legislación. Uno de éstos manifestó que *“La estructura para la agencia le permite armar un mejor ciclo de vida del proyecto, que permita evaluar, preseleccionar y seleccionar y definir los proyectos que la entidad va a trabajar con unos criterios técnicos, pero estos aún no están todos definidos, hasta el momento hay los procesos montados para que se desarrollen estas metodologías”*

En este sentido, distintos entrevistados pusieron de manifiesto la necesidad de *“...acompañamiento en la etapa de evaluación de las propuestas, definir parámetros, definir criterios mínimos (...) La gente de la subgerencia tiene conocimientos básicos y solo tenemos una persona”* y, se señaló la necesidad de contar con *“... un manual, una guía, para la evaluación de los proyectos”*.

En consecuencia, otro de los entrevistados complementó este concepto: *“En el último componente lo que había que hacer era diseñar las buenas prácticas, unas guías o manual de estructuración o la política de estructuración de la entidad”*.

En este sentido, teniendo en cuenta las nuevas funciones y responsabilidades del INCO como ANI, el nuevo marco legal, así como el hecho de que en la actualidad la ANI no cuenta con criterios de evaluación de desempeño en términos sociales y ambientales, y tampoco cuenta con un proceso de gestión de conocimiento consolidado, el desarrollo de este componente resultaba clave para fortalecer a la entidad institucional y técnicamente.

La falta de ejecución del componente 5, así como la falta de desarrollo de las capacitaciones en APP, a juicio de los consultados, debilita la sostenibilidad de los productos del Programa, pues no permite que éste tenga un impacto desde su integralidad.

## 5.2 PERCEPCIONES RESPECTO DEL PROGRAMA Y DEL INCO DE ACTORES EXTERNOS

Con el propósito de minimizar el sesgo de un ejercicio realizado únicamente a partir de las percepciones y documentación emanada de la ANI, la evaluación contempló la consulta a informantes calificados ubicados en las diferentes entidades públicas y privadas que se relacionan con el sector transporte y/o con el desarrollo de infraestructura en el país. En particular, se procuró la consulta a las entidades públicas que conforman el Consejo Directivo de la ANI, es decir el Departamento Nacional de Planeación, Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Ambiente y Desarrollo, Minas y Energía, y Transporte. Asimismo, se procuró la participación del Vicepresidente y/o Vicepresidente de la Cámara Colombiana de la Infraestructura; sin embargo, por razones de agenda no todas pudieron concretarse.

En términos generales, las percepciones de los entrevistados se caracterizaron por una visión crítica del desempeño institucional del INCO, pero al mismo tiempo se generan nuevas expectativas respecto de las posibilidades que el nuevo marco normativo y la consolidación de la Agencia Nacional de Infraestructura permiten.

El conjunto de las percepciones se estructuran según las capacidades estudiadas.

## A. Coordinación

A pesar que los marcos normativos que crean la ANI están debidamente reglamentados y la coordinación interinstitucional se expresa tanto en la conformación del Consejo Directivo de la Agencia y en el espíritu de generar sinergias entre entidades, en los hechos, según las fuentes, consultadas, se está lejos de parámetros adecuados de coordinación. En la cotidianidad de los procesos de aprobación de los proyectos, los acuerdos se echan de menos *“...no hay como que un proyecto salga con el acuerdo de estas tres entidades y hace que cuando llegue a Consejo Directivo esté bien masticado, porque son estas mismas entidades las que se sientan en el Consejo.”*

Una instancia potencialmente adecuada para mejorar los niveles de coordinación parece ser los Comités de Apoyo Técnico. Sin embargo, su falta de institucionalización y ausencia de reglamentaciones limita su desarrollo. Así lo recogen algunas de las opiniones:

*“Los comités de apoyo técnico, son una instancia que legalmente no existe, actualmente esos comités no existen (...) Yo recomendé revivirlo y que si los consideran útiles, institucionalizarlos”.*

*“Hay cosas que la coordinación podría hacer antes de llegar al Consejo Directivo, es mejor ponerse de acuerdo antes. Estos comités se pueden institucionalizar de manera fácil, un decreto. Pero el interés debe venir de la ANI”*

*“Hay que sentarnos antes y hablar y no esperar a llegar al consejo directivo para esperar que (por ejemplo) el Ministerio de Ambiente nos diga que no. No hay un procedimiento institucionalizado.”*

## B. Capacidades técnica, calidad y flexibilidad

Las opiniones externas respecto a esta capacidad se estructuran fundamentalmente en torno a dos grupos. Aquellas que valoran el fortalecimiento de las capacidades técnicas especializadas en la ANI, y aquellas que, sin desconocer lo anterior, se cuestionan si es conveniente generar gastos recurrentes para lógicas de trabajo propias de actividades estacionarias.

La que sigue representa al primer grupo de opiniones.

*“Lo que nunca tuvimos fue gerentes con capacidad técnica (...) en este momento tenemos una persona técnica, la nueva ANI tiene un presidente técnico, se intenta cambiar el perfil político a uno más técnico.”*

Las opiniones que siguen representan al segundo grupo.

*“No conviene contratar mucha gente para estructurar y cuando no haya estructuraciones se quede con una planta inmensa que no va a tener que hacer. Tiene un límite la cantidad de proyectos que surjan”*

*“... hacer modelos in house no es necesariamente lo mejor, porque hay que dedicar al menos 4 personas en particular por un proyecto, y si hubiera 5 proyectos, ¿debo contratar 20 personas ahí? ¿Y si en dos años no tenemos la misma tarea de estructuración que hacemos con esos 20?. Así que es mejor tener un equipo no que estructura sino con un nivel de conocimiento suficiente para relacionarse con el banquero de inversión que se contrata y decirle así no es, váyase por aquí, por allá.”*

Un aspecto adicional señalado respecto de las capacidades técnicas del INCO, lo constituye las opiniones sobre los procesos de toma de decisiones y su fundamento en sistemas de información percibidos como no adecuados. Al respecto se señala:

*“Los sistemas de monitoreo y evaluación son una gran falencia. En el INCO la información no existía, no estaba sistematizada, era terrible conseguir un dato.”*

Otras opiniones son más optimistas y apuestan a que la nueva institucionalidad resuelva este vacío percibido *“uno de los grandes temas que va a trabajar el INCO ahora como ANI, y está dentro de su plan estratégico son los sistemas de información”*

### **C. Sostenibilidad e innovación**

En términos de sostenibilidad las percepciones externas se refieren fundamentalmente a las variaciones del entorno político y a las estrategias que han operado hasta la fecha para vincular a la entidad recursos humanos técnicos, sea de forma temporal o de largo plazo y sus efectos sobre la memoria institucional y los niveles de gestión.

Así lo planteó uno de los entrevistados *“... en los primeros 8 años desde su creación (el INCO) tuvo en promedio un gerente anual, lo cual no le da continuidad a las políticas internas de la entidad.”*

La ausencia de equipos consolidados redunda en una aparente vulnerabilidad para la sostenibilidad de la gestión *“...no puede ser que una sola persona trabaje en un solo tema. Debe*

*constituirse grupos al menos de dos personas, y así si uno de los dos se va queda el otro y no se pierde el conocimiento (...) en el INCO en general para cada proyecto ha habido una persona, ese el problema.”*

La alta rotación afecta igualmente a la sostenibilidad en términos de gestión y memoria institucional *“el problema de que la gente se va y se pierde la información”*.

Las recomendaciones para reducir este riesgo vienen dadas por propuestas innovadoras que permitan mejorar los sistemas de información y las condiciones laborales y salariales de los recursos humanos. *“ El sistema de información es importantísimo para hacerle seguimiento a los contratos “*

*“...se trata que (los funcionarios) tengan salarios cercanos al sector con el que se relacionan para evitar la rotación del personal. Los salarios se incrementaron muy bien, un vicepresidente de la ANI se gana lo mismo que un vicepresidente de un concesionario, ya están hablando de tu a tu. Había gente que se lo llevaban los concesionarios. Con la nueva escala salarial se espera evitar eso y también con la ley anticorrupción. Nosotros nos vamos a sonsacar a la gente del sector privado y no ellos a nosotros y también podemos atraer personal más calificado.”*

#### **D. Legitimidad**

Al respecto varios de los consultados celebran el cambio de fuentes de legitimidad que trae consigo la migración del INCO hacia la ANI. Así, mientras en el INCO se percibía que la legitimidad radicaba fundamentalmente en la dimensión política. *“Cuando se creó el INCO, se politizó”*

*“Lo que nunca tuvimos fue gerentes con capacidad técnica, en los primeros 8 años desde su creación tuvo un promedio un gerente anual, lo cual no le da continuidad a las políticas internas de la entidad.”*

La ANI está fundando su fuente de legitimidad en marcos institucionales debidamente establecidos *“Con la nueva ley APP los procesos deben contribuir a modernizar el sector transporte”,* y por tanto en un componente técnico *“...la nueva ANI tiene un presidente técnico, se intenta cambia el perfil político a uno más técnico.”*

## 6. ANÁLISIS INTEGRAL

Con base en la *Matriz de Análisis de Capacidades Desarrolladas y/o Fortalecidas en la ANI* definida en el enfoque metodológico y a partir de análisis por componentes presentado en el capítulo anterior, en este capítulo se desarrolla un análisis desde la integralidad de los impactos del Programa. La tabla N.4 recoge los hallazgos del análisis.

### 6.1 DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

#### 6.1.1 Coordinación

De acuerdo con la información recabada al interior de la ANI, la mayoría de entrevistados califican la coordinación interinstitucional como “débil”, ya sea porque los acercamientos con el Ministerio de Ambiente son incipientes y no están plenamente establecidos, y/o porque los comités de apoyo técnico no cuentan con la institucionalización. Asimismo, hacen saber que las fallas de comunicación entre las subgerencias y las coordinaciones, así como los juegos de poder que se gestan en la entidad, debilitan la coordinación al interior de la entidad.

Al respecto, si bien como resultado de la ejecución del Programa, no se logró establecer e institucionalizar nuevos mecanismos de coordinación interinstitucional, se identificó que con la nueva estructura organizacional, se busca que los diversos actores interactúen coherentemente, generando sinergias en función de sus tareas asignadas. Adicionalmente con el nuevo marco institucional se ha determinado nuevas funciones al Consejo Directivo de la ANI, entre éstas la función específica de establecer los lineamientos para la planeación, priorización y coordinación interinstitucional de los proyectos.

#### 6.1.2 Innovación

La nueva ley, que recoge algunas de las recomendaciones del programa, habilita los espacios y mecanismos para la participación del sector privado por medio de la presentación de iniciativas privadas siempre y cuando éstas no impliquen un aporte por parte del estado superior al 20% del valor total del proyecto.

#### 6.1.3 Sostenibilidad

Si bien el marco legal nuevo brinda mayores garantías para la adecuada ejecución de esquemas APP, la ausencia de los decretos reglamentarios en el sector transporte, introducen un aspecto de incertidumbre sobre la sostenibilidad.

#### **6.1.4 Legitimidad**

El proceso realizado durante la evaluación evidencia que la fuente de legitimidad viene migrando de la política a la técnica. Mientras en el INCO la selección de los responsables y la toma de decisiones tenían una impronta fuertemente política, la ANI se caracteriza por revalorizar el perfil técnico de su planta gerencial y busca fortalecer el proceso de toma de decisiones basadas en el uso de sistemas de información.

#### **6.1.5 Calidad**

Los marcos normativos vigentes introducen esquemas que favorecen la transparencia y la selección de proyectos conforme a lineamientos previamente acordados.

#### **6.1.6 Flexibilidad**

En procura de aumentar los niveles de transparencias y mecanismos de control, los nuevos marcos institucionales introducen rigideces al proceso. Por ejemplo el tope del 20% en tiempo y recursos públicos en adiciones sobre los proyectos que se ejecuten.

### **6.2 DIMENSIÓN OPERATIVA**

#### **6.2.1 Coordinación**

Se identificó que como resultado del Programa, la ANI ha avanzado en la definición de los procesos (evaluación, planeación, gestión del conocimiento) y funciones que buscan generar mayor articulación entre las distintas unidades de trabajo. Estos procesos así como la asignación de responsabilidades aún son incipientes ya que aunque la entidad cuenta con una nueva estructura organizacional, ésta aún no se ha consolidado.

En relación con la coordinación interinstitucional, los comités de apoyo técnico o de seguimiento a proyectos, se reconocen como la instancia más adecuada para fortalecer desde el ángulo operativo dicha coordinación. Sin embargo, en la práctica su convocatoria no es obligatoria ni recurrente, por lo tanto sus efectos son limitados. El programa en este sentido no generó efectos.

#### **6.2.2 Innovación**

El Programa desarrolló una serie de instrumentos como la “Metodología General de Elegibilidad y Priorización” que se constituye en un comparador público privado, el cual permite evaluar el desarrollo de un proyecto por APP o por obra pública. Asimismo, establece una jerarquía que priorizan el desarrollo de un proyecto entre otras opciones. A pesar que esta metodología en los

hechos cayó en desuso su valor radica en generar la cultura organizacional para la utilización de este tipo de instrumentos.

### **6.2.3 Sostenibilidad**

La actual estructura organizacional de la ANI constituye la principal fortaleza que permite asegurar la sostenibilidad de los mecanismos, lineamientos y estándares que permitan el desarrollo eficiente de proyectos de infraestructura en transporte bajo esquemas APP. Sin embargo la ausencia de institucionalización de alguno de estos instrumentos como por ejemplo los comités de seguimiento introduce incertidumbre.

### **6.2.4 Legitimidad**

No se identificaron efectos directos del programa sobre el fortalecimiento de la imagen corporativa de la ANI, puesto que no se planearon actividades ni asignaron recursos para esta tarea.

### **6.2.5 Calidad**

Los efectos del Programa en esta dimensión fueron limitados al juicio de los entrevistados y derivado del análisis de los productos revisados. La metodología de elegibilidad y priorización, muy probablemente por no haberse difundido cayó en desuso. En consecuencia, no fue reconocida por las demás entidades como un instrumento válido para la selección de proyectos APP. Asimismo, el Programa no lo logró un conjunto de indicadores que permitiera desarrollar un sistema de monitoreo y seguimiento de los proyectos desde la gestión contractual. Además como resultados del Programa no se fortalecieron los Sistema de Información como un insumo clave para el proceso de toma de decisiones de la entidad.

### **6.2.6 Flexibilidad**

No se identifica que el Programa haya contribuido a la flexibilización de instrumentos, procesos y mecanismos de gestión. Por el contrario, el Programa ha promovido ciertas rigideces en aspectos en procura de mayor transparencia y mitigar riesgos de reputación.

## **6.3 DIMENSIÓN TÉCNICA**

### **6.3.1 Coordinación**

El Programa contribuyó a la definición de la estructura organizacional, dentro de la cual se definió una nueva vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno, cuyas funciones son establecer las metodologías para los procesos de planeación estratégica y operativa, coordinar su



implementación, elaborar en coordinación con otras áreas el plan estratégico y de acción de la agencia. Sin embargo, no se cuenta con evidencia de que esta figura organizacional haya mejorado los niveles de coordinación a nivel intra e inter institucional.

#### **6.3.2 Innovación**

El Programa contribuyó a generar en la ANI capacidades para que a partir del marco institucional estén dadas las condiciones para la innovación en metodologías e instrumentos que favorezcan la creación de proyectos de infraestructura en el sector transporte mediante esquemas APP. Si las innovaciones han estado ausentes se debe más a las dificultades de consolidar equipos técnicos para este propósito que a la ausencia del atributo.

#### **6.3.3 Sostenibilidad**

El Programa como tal no ha generado las condiciones laborales ni para reducir la rotación de personal ni para establecer una gestión efectiva del conocimiento. Sin embargo la ANI desarrolla procesos orientados a mejorar las condiciones laborales de sus recursos humanos con el propósito, no solo de reducir la rotación de personal, sino también de atraer recursos humanos altamente calificados que hoy actúan en el sector privado.

#### **6.3.4 Legitimidad**

Producto del nuevo marco normativo y de la nueva organización de la ANI, el perfil de la planta gerencial responde a sus competencias técnicas más que a lógicas políticas. El programa fundamentalmente a través de las recomendaciones técnicas de los diversos consultores aboga por fortalecer los perfiles técnicos tanto de autoridades como de mandos medios gerenciales.

#### **6.3.5 Calidad**

El Programa recomendó la incorporación de recursos humanos calificados. No obstante, no se desarrollaron estrategias que hicieran operativa esta recomendación. Asimismo, las instancias de capacitación previstas en el diseño no fueron aplicadas.

#### **6.3.6 Flexibilidad**

El programa no generó flexibilidad en cuanto a los perfiles y funciones técnicas de los recursos humanos vinculados a la ANI.

Tabla N. 4. Desarrollo de Matriz de Análisis

| Dimensión /Atributo                              |                | Dimensiones de Análisis (TdRs)  |  |  |
|--|----------------|---|--|--|
|  |                | Institucional   | Operativa  | Técnica  |
| Atributos de las Capacidades Estatales (Repetto) | COORDINACIÓN   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mecanismos de coordinación percibidos como débiles e incipientes</li> <li>Fallas de comunicación entre las distintas unidades al interior de la ANI conspiran contra comunicación efectiva</li> <li>Se percibe expectativa de mejor coordinación a partir de la nueva estructura organizacional</li> <li>Como nueva función del Consejo Directivo del INCO, establecer los lineamientos para la coordinación interinstitucional de los proyectos.</li> </ul> | <p><b>Intra-institucional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Procesos y funciones definidos (evaluación, planeación, gestión del conocimiento)</li> <li>La asignación de responsabilidades es incipientes.</li> <li>La estructura organizacional, aún no se ha consolidado</li> </ul> <p><b>Inter-institucional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Comités de apoyo técnico como mecanismo de fortalecimiento de coordinación interinstitucional, su uso reducido limita el alcance</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Nueva figura organizacional (Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno) favorece la coordinación inter e intra institucional.</li> <li>No se cuenta con evidencia sobre los efectos en términos de coordinación</li> </ul> |
|  | SOSTENIBILIDAD | <ul style="list-style-type: none"> <li>Marco legal nuevo brinda mayores garantías para la adecuada ejecución de esquemas APP.</li> <li>La ausencia de los decretos reglamentarios no brinda absoluta certeza sobre la sostenibilidad.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Estructura organizacional como fortaleza para asegurar la sostenibilidad de esquemas APP</li> <li>Se mantiene la falta de institucionalización de instrumentos (comité de seguimiento) como factores de incertidumbre.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>El programa no contribuyó a reducir la rotación de personal ni a establecer una gestión efectiva del conocimiento.</li> </ul>   |
|  | CALIDAD        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Los marcos normativos vigentes introducen esquemas que favorecen la transparencia y la selección de proyectos conforme a lineamientos previamente acordados.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema de Información no funcional al proceso de toma de decisiones</li> <li>Ausencia de sistema de monitoreo y seguimiento.</li> <li>Falta de difusión de metodología de elegibilidad con consecuente no reconocimiento de pares.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>El Programa no contribuyó al fortalecimiento del recurso humano en la ANI</li> <li>No desarrolló las instancias de capacitación previstas en el diseño no fueron aplicadas.</li> </ul>  |

|  |              |  |  |   |
|--|--------------|--|--|---|
|  | LEGITIMIDAD  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• INCO legitimidad fundamentalmente política</li> <li>• ANI legitimidad fundamentalmente técnica</li> </ul>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• No se identificaron efectos directos del Programa</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa fundamentalmente a través de las recomendaciones técnicas de los diversos consultores, abogo por fortalecer los perfiles técnicos tanto de autoridades como de mandos medios gerenciales.</li> </ul> |
|  | INNOVACIÓN   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nueva Ley como plataforma para la participación del sector privado</li> </ul>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de “Metodología General de Elegibilidad y Priorización de Proyectos APP”</li> <li>• Cultura organizacional que incorporar este tipo de metodologías como impacto del programa</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Programa contribuyó, a generar la capacidad técnica en términos de innovación en términos metodologías y estándares</li> </ul>  |
|  | FLEXIBILIDAD | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Trade off</i> entre mecanismos de control y flexibilidad.</li> <li>• Priman los mecanismos de control</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• No se identifica que el Programa haya contribuido a la flexibilización de instrumentos, procesos y mecanismos de gestión.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• No se identificaron efectos del Programa</li> </ul>  |

Fuente: Elaboración propia

## 7. LECCIONES APRENDIDAS

1. Cuando aquellos objetivos y/o indicadores de resultado, que implican revisión y/o modificación al marco legal y regulatorio, se desarrollan con la participación de todos los actores intra e inter institucionales relevantes, los tiempos se reducen y los consensos se facilitan.
2. El diseño original del Programa subestimó la relación entre tiempos administrativos y tiempos políticos, siendo altamente vulnerable ante los cambios de gestión y rotación de autoridades. En consecuencia, no basta con generar diseños técnicamente sólidos sin un debido acompañamiento y monitoreo que permita fortalecer la gestión de la entidad beneficiaria.
3. Los Programas de estas características (que tienen un amplio alcance, que requieren voluntad política, y la vinculación y/o participación de otras entidades públicas) son más eficientes y eficaces cuando están alineados con las políticas de Estado. Esto permite asegurar mayor continuidad y respaldo de la alta gerencia de las entidades beneficiarias.
4. Cuando el diseño del Programa contempla la elaboración de documentos y materiales explicativos de amplia difusión (guías, manuales, instructivos) sobre los productos obtenidos, favorece la gestión del conocimiento ya que permite que todos los actores conozcan y se apropien de las buenas prácticas.
5. Durante el desarrollo del Programa se sobre estimó la existencia de marcos institucionales adecuados como garantía para una gestión eficiente de los mecanismos de coordinación interinstitucional; por lo cual se considera que es importante atender a los procesos de gestión. Asimismo, no alcanza con proponerse un objetivo que pretenda mayores niveles de coordinación; es importante proponer estrategias y determinar los factores que permita alcanzarlos.
6. Si los Comité de Apoyo Técnico se hubieran institucionalizado los niveles de coordinación serían mayores, de mejor calidad y más sostenibles.
7. Difundir y capacitar debidamente a los recursos humanos de la institución beneficiaria es una tarea esencial para asegurar la sostenibilidad de los efectos del Programa; si se hubiera tomado en cuenta este aspecto, las metodologías e instrumentos propuestos no habrían caído en desuso.
8. La sostenibilidad institucional del Programa no se completará hasta que los marcos normativos en materia de transporte en relación a los esquemas APP, estén debidamente reglamentados

y la cultura organizacional de la ANI la adopte a través de procesos debidamente documentados.

9. La memoria institucional debe quedar en las instituciones y no en las personas; en la ANI la alta rotación de personal genera altas vulnerabilidades en este aspecto.

**8. PLAN DE SOSTENIBILIDAD**

De acuerdo con los lineamientos establecidos en la Guía de Sostenibilidad del Banco se ha diseñado el siguiente plan de sostenibilidad:

**FECHA:** 16/04/2012

**NOMBRE Y ATN # DEL PROYECTO:** PROGRAMA DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA (APP) EN IIRSA ATN/MT-9636-CO

**AGENCIA EJECUTORA:** AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

| FACTORES DE SOSTENIBILIDAD   | ACCIONES A TOMAR   | RESPONSABLES (SUGERIDA)                  | DURACIÓN  | MEDIOS DE VERIFICACIÓN  |
|--|--|--|---|---|
| Transición del proyecto y transferencia del conocimiento   |  |  |   |   |
| Plan de transición la Unidad Ejecutora hacia la Agencia Ejecutora  | Socialización y retroalimentación al interior de la entidad, de los productos (estudios técnicos derivados de este programa, por medio de talleres dirigidos a los técnicos y gerentes capaces de replicar este conocimiento ente sus pares. | Vicepresidencia de Estructuración        | A determinar en forma conjunta con el equipo técnico de la ANI. | Actas de asistencia de los talleres realizados                        |
| Plan de transferencia de conocimiento  | Difusión y socialización de la “Metodología de elegibilidad y priorización de proyectos APP”   | Vicepresidencia de Estructuración        |   | Distribución electrónica de la metodología                            |
|  | Difusión y socialización del estudio de conceptualización del Sistema Ferro Central, por medio de talleres dirigidos a los técnicos y gerentes capaces de replicar este conocimiento ente sus pares.   | ANI<br>Vicepresidencia de Estructuración |   | Actas de asistencia de los talleres realizados                        |
| Apropiación y el compromiso por parte de las autoridades de la AE por mantener el flujo continuo de los servicios/productos generados por el proyecto. | Diseñar una guía y/o lineamientos que capitalice la experiencia en la conceptualización del Sistema Férreo Central, de tal manera que sea replicable a otros proyectos de este modo de transporte.   | Vicepresidencia de Estructuración        |   | Documento Guía.   |
| Dimensión Institucional  |  |  |   |   |
| Esfuerzos para institucionalizar el proyecto   | Desarrollar las estrategias adecuadas para reglamentar la Ley 1508/2012, y los instrumentos que faciliten su aplicación en la ANI.   | ANI                                      | A determinar en forma conjunta con el equipo                    | Decretos reglamentarios aprobados.<br>Manuales e instructivos en uso. |

|  |   |     |   |   |
|--|---|-----|---|---|
|  | Implementar una campaña difusión y promoción de la ANI dirigida a públicos internos, instituciones asociadas, y opinión pública.  | ANI | técnico de la ANI.  | Plan específico de comunicación definido.<br>Materiales en instrumentos de difusión gráficos en circulación |
| Existe una estructura organizacional que permita el sostenimiento del proyecto (liderazgo y administración operativa) y la capacidad institucional necesaria para continuar ofreciendo los productos/servicios generados por el proyecto | Institucionalizar y fortalecer los Comités de Apoyo Técnico como instancia de Coordinación Interinstitucional.  | ANI |   | Acuerdo interinstitucional establecido y reglamento de los comités formulado.<br><br>Actas de reunión       |
| Operativa  |   |     |   |   |
| existe el personal idóneo, estructura organizacional y modelo de gestión que permitan la continuidad del proyecto  | Desarrollar un plan de capacitación continua dirigido a funcionarios y contratistas de largo plazo de la ANI  | ANI | A determinar en forma conjunta con el equipo técnico de la ANI. | Registro de actas de realización de los talleres  |
| Existen mecanismos para retener el personal formado  | Desarrollar un plan de incentivos para la disminución de la rotación del personal calificado  | ANI |   | Tasa de rotación de personal disminuido   |
| Han sido tratados específicamente los requisitos futuros de planificación, monitoreo supervisión recolección de datos sobre los beneficiarios  | Fortalecer los sistemas de información y asegurar su integración con sistemas de información del MT, DNP, MHCP, MAVDT   | ANI |   | Sistema de información en uso como insumo para el proceso de toma de decisiones                             |
| Técnica  |   |     |   |   |
| Se cuenta con un equipo técnico conformado con expertos nacionales o internacionales   | Asegurar la incorporación de estándares mínimos de formación y de experiencia en la definición de los perfiles de contratación para los mandos medios y gerenciales a partir. | ANI | A determinar en forma conjunta con el equipo técnico de la ANI. | Manuales de reclutamiento y los procedimientos para la contratación de personal                             |
| Financiera   |   |     |   |   |
| Se han identificado las fuentes de financiamiento, o necesidad de crear un fondo, se han creado nuevas alianzas  | Consolidar dentro de la Agencia, el fondo de pre inversión de proyectos.  | ANI | A determinar en forma conjunta con el equipo técnico de la ANI. | Fondo de pre inversión de proyectos en funcionamiento   |

## 9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Aunque no es atribuible únicamente al Programa el proceso de reestructuración emprendido por la ANI, así como la creación de la ley 1508, los diagnósticos y recomendaciones surgidas del Programa alimentaron estos procesos, catalizándolos al interior del INCO, como en las demás entidades del Gobierno colombiano que tomaron parte en la modificación del marco legal.

Que el país cuente con un marco legal general que promueve y regula el desarrollo de proyectos mediante APP, y que la ANI cuente un marco institucional y con una nueva estructura organizacional orientada a la ejecución de proyectos de transporte mediante esquemas APP, reflejan la contribución del Programa en la promoción de mecanismos novedosos y eficientes que incentivan la inversión privada en infraestructura de transporte. Igualmente, evidencian que el Programa favoreció el fortalecimiento de la capacidad de la ANI para la innovación y el desarrollo de este tipo de esquemas.

Si bien, según las fuentes consultadas, se mantienen debilidades institucionales y operativas en la ANI, ya que el proceso de reestructuración no se ha consolidado; para los distintos beneficiarios de este Programa, la ANI se perfila como una entidad más robusta y dotada de capacidades técnicas para responder a las demandas de la nueva normatividad, específicamente en relación con el desarrollo de proyectos del sector transporte bajo esquemas APP.

En este sentido, a los efectos de garantizar la sostenibilidad de la ANI, es necesario desarrollar una estrategia y un plan de comunicación y difusión que contribuyan al fortalecimiento de la imagen corporativa de la ANI, en tanto ésta entidad legítima para la ejecución de políticas de transporte bajo esquemas APP.

El Programa, que estuvo orientado a la generación y fortalecimiento de los atributos de coordinación, calidad y sostenibilidad, a través de acciones sobre la institucionalidad, cambios en la operativa e introducción de mejoras técnicas, a juicio de los entrevistados, logró efectos modestos en función de las expectativas generadas y de los indicadores de resultado formulados en el momento del diseño.

Entre los aspectos que fueron sub estimados a la hora del diseño, destaca la no consideración de las relaciones entre los tiempos políticos y tiempos administrativos. De esta forma, el Programa resultó vulnerable ante las variaciones del entorno político, los cambios de gestión y la rotación de



autoridades y personal técnico. De igual, manera queda como lección que la mera existencia de marcos legales y reglamentarios no garantiza por sí misma niveles de coordinación entre diferentes entidades públicas, todas con sus propias culturas organizacionales, planes estratégicos particulares, y manejo de los tiempos en función de sus propias agendas administrativas y políticas.

Un elemento adicional que acotó los efectos del Programa lo constituyó la ausencia de acciones concretas orientadas a garantizar la correcta difusión y promoción de los productos generados en el marco del Programa. Esto es válido, tanto hacia otras entidades como dentro de la propia estructura de la ANI. Durante las consultas realizadas quedó claro que el conocimiento del detalle del Programa y sus alcances estaba directamente relacionado con la proximidad que el entrevistado tuvo o tiene respecto al Programa.

Adicionalmente, queda claro que la opción de asignar la responsabilidad de la coordinación del Programa directamente en la ANI sigue siendo válida y deseable ante la alternativa de crear unidades ejecutoras paralelas e independientes. No obstante, debe garantizarse que los equipos técnicos que lleven adelante este proceso reúnan los perfiles y las competencias técnicas especializadas más allá de los aspectos meramente administrativos.

Derivado del análisis de los documentos y recogiendo las percepciones de los entrevistados, tanto los mandos gerenciales como los perfiles técnicos de la ANI, son mesuradamente optimistas respecto a la sostenibilidad de los efectos del Programa. No obstante, éstos señalan que persisten problemas que redundan en la consolidación de una planta con profesionales altamente calificados estables, incentivados, con sentido de pertenencia, lo cual introduce una nota de incertidumbre sobre la sostenibilidad.

Por su parte, las fuentes consultadas en las entidades que se vinculan con la ANI como el MT y el DNP, coinciden en señalar que las variaciones del entorno político y las estrategias que han operado hasta la fecha para vincular a la entidad recursos humanos técnicos, sea de forma temporal o de largo plazo, y sus efectos sobre la memoria institucional y los niveles de gestión, son elementos significativos en términos de sostenibilidad.

Finalmente, el Programa debió asegurar que los productos de cada componente se evaluaran durante el proceso de elaboración y no solamente al final, al igual que concebir estrategias amplias de difusión y participación de todos los involucrados.

## 10. BIBLIOGRAFIA

- Agencia Nacional de Infraestructura. (2012). Estudios Previos para la Conceptualización del Sistema Ferroviario Central.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2011). Como Documentar Lecciones Aprendidas. Guía para la Preparación de una Nota de Conocimiento
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2011). Guía para Realizar un Informe y Plan de Sostenibilidad de un Proyecto con el BID/FOMIN.
- Banco Mundial. (2006). Infraestructura Logística y de Calidad para la Competitividad de Colombia.
- Congreso de la Republica de Colombia (2012). Ley 1508 del 10 de enero de 2012, por la cual se establece el régimen Jurídico de las Asociaciones Publico Privadas, se dictan normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones.
- Departamento Nacional de Planeación. (2006) Plan Nacional de Desarrollo: Estado Comunitario Desarrollo para todos
- Díaz, L. (2004). Nuevos Temas en el Análisis de Políticas Públicas.
- Ministerio de Transporte (2011). Decreto 4165 de 2011, por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia la denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones.
- Reppeto, F. (2004). Capacidad Estatal: Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina. Documentos de Trabajo del INDES. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-52.
- Ríos F, Guillen-Llarena, Treviño y Rivera, S.C. (2008). Informe final componente 1. Revisión del Marco Regulatorio del Programa de Asociación Público Privada –APP- en IIRSA.
- Ríos F, Guillen-Llarena, Treviño y Rivera, S.C. (2008). Informe final componente 2. Revisión del Marco Institucional del Programa de Asociación Público Privada –APP- en IIRSA.
- Ríos F, Guillen-Llarena, Treviño y Rivera, S.C. (2008). Informe 2 Componente 3. Revisión y Análisis: Identificación y Revisión de Proyectos y Políticas Sectoriales del Programa de Asociación Público Privada –APP- en IIRSA e informe 3 Componente 3. Priorización Y Selección De Proyectos.