



Ministerio de Hacienda y Crédito Público
República de Colombia

Prosperidad
para todos

6.6

Bogotá D.C.,

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
Numero Radicacion: 2-2012-018664
Fecha Radicacion: 30 May 2012 15:24:14
Destino: 1573-PERSONA NATURAL
Origen: SUBDIRECCION DE BANCA DE INVERSION
No. Folios: 1 No. Anexos: 10

2012 MAY 31 AM 11:40

Doctor
SERGIO LUIS DEAMBROSI
Especialista en Infraestructura
Banco Interamericano de Desarrollo
Cra. 7 No. 71-21 Torre B Piso 19
Bogotá Cundinamarca
Colombia

Asunto: Envío Informe Final –Convenio de Cooperación Técnica ATN/ME-10985-CO

Estimado Sergio:

En desarrollo del Convenio de Cooperación Técnica No Rembolsable firmado entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco Interamericano de Desarrollo No. ATN/ME-10985-CO, de manera atenta me permito enviar la evaluación final realizada en el marco del Convenio en mención por el consultor Gabriel Fernández.

Cordial Saludo,

LUIS EDUARDO ARANGO V.
Subdirector de Banca de Inversión
Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional

Anexos: Lo enunciado en (10) folios.

REVISÓ: Jesus Manuel Rodríguez
ELABORÓ: María Cristina Pardo



TB OF 1901 BID BANCO INTERAMEF
CORRESPONDENCIA RECIBIDA



BD002725

FEC:2012/05/31 HOR:10:13:36 a.
DOCUMENTO SERGIO LUIS DEAMBROSIO



CONVENIO COOPERACIÓN TÉCNICA ATN/ME -10985-CO

EVALUACIÓN FINAL

*“Apoyo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la Identificación y Selección de
Proyectos de Asociación Público Privada”*

Elaborado por: Gabriel Fernández

Marzo 2012

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 3 |
| I – ANTECEDENTES..... | 4 |
| II – CONCEPTO Y CARÁCTER DE LA EVALUACIÓN | 6 |
| II. ENFOQUE METODOLÓGICO Y APLICACIÓN | 8 |
| III - CONCLUSIONES..... | 10 |
| IV – RECOMENDACIONES..... | 19 |

INTRODUCCIÓN

El presente informe se ha elaborado tomando como base la información aportada sobre la concepción y desarrollo del Convenio de Cooperación Técnica ATN/ME -10985-CO relativo al proyecto de "Apoyo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la Identificación y Selección de Proyectos de Asociación Público Privada", así como la información obtenida en la visita realizada entre el 15 y el 18 de Febrero de 2012. ✓

Para la elaboración de esta evaluación se elaboró una propuesta metodológica que tomaba en consideración los Términos de Referencia recibidos y las líneas metodológicas básicas para evaluación utilizadas por las principales agencias de cooperación internacional, teniendo en cuenta el análisis de elementos específicos relativos a la temática del Proyecto evaluado. Dicha metodología fue contrastada y consensuada con la organización beneficiaria de la Cooperación Técnica y responsable de la contratación de esta evaluación.

En este documento, se repasa el concepto y el objeto de la evaluación, se explica el proceso llevado a cabo, se recogen las conclusiones obtenidas durante su desarrollo, las cuales ya fueron oportunamente presentadas a la organización ejecutora y se realizan algunas recomendaciones que pueden mejorar el diseño y la ejecución de futuros programas de similares características.

I – ANTECEDENTES

Durante el período 1980-95, Colombia invirtió entre el 2% y el 3% del PIB en proyectos orientados a desarrollar su infraestructura. Este porcentaje se incrementó alrededor del 4% del PIB a mediados de la década de 1990, cuando el avance en los procesos de privatización se encontraba en su punto más alto, para luego retroceder a un 3% con la crisis económica a finales de la década. Esto hace de Colombia uno de los únicos países en Latinoamérica (junto con Chile) que ha mantenido de manera consistente la inversión en infraestructura por encima del 2% del PIB. En promedio, en el período 1993-2004, la participación privada ha representado el 46% de la inversión total en infraestructura en sectores de energía, comunicaciones, transporte, obras viales y, adicionalmente, con iniciativas de participación en otras áreas y sectores como educación, agropecuario y ambiental.

En vigencia del Plan de Desarrollo 2006-2010 se previó inversiones en infraestructura estatal por un monto de \$69.140 millones, de los cuales \$37.400 millones correspondieron a inversión pública y \$31.700 millones a inversión privada, representando un crecimiento significativo en la participación de esta última. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” planteaba que: “...se fortalecerán los programas de participación privada en los sectores de infraestructura bajo diversas modalidades, como los contratos de prestación de servicios, contratos de concesión, capitalización de empresas, procesos de democratización de acciones o enajenación de activos. La consolidación de un entorno normativo y regulatorio previsible que proteja y promueva la competencia, constituye un elemento esencial para atraer recursos de inversión en activos de infraestructura...”.

Como consecuencia de lo anterior y a pesar de los importantes adelantos logrados en esquemas de participación privada en proyectos de infraestructura durante la última década, el Gobierno de Colombia, desde la anterior administración, se embarcó en el desarrollo de una nueva estrategia de inversión Público – Privada (entendiéndose por ello apoyo en la estructuración de procesos de vinculación de capital privado) para la provisión de servicios públicos y la ejecución de obras de infraestructura, a través de la estructuración de nuevos modelos de gestión y/o esquemas financieros que posibiliten el logro de los objetivos de políticas públicas en la materia.

Las evaluaciones realizadas permitieron concluir e identificar aspectos a mejorar, en particular relacionados con: (i) la planificación, promoción y selección de proyectos de vinculación de capital privado; (ii) los aspectos financieros; (iii) la asignación de riesgos; (iv) el esquema de responsabilidades; (v) el sistema de compensación; (vi) la programación macroeconómica de los proyectos; (vii) la evaluación del impacto fiscal; (viii) la protección a la inversión; (ix) las técnicas y procesos de evaluación y control; y (x) los aspectos legales y procedimentales; entre otros.

De igual forma, el Plan Nacional de Desarrollo: “Estado comunitario: desarrollo para todos” y el plan de inversiones públicas para el período presidencial 2006 – 2010, definieron entre sus objetivos centrales alcanzar un mejoramiento del Estado. Dichas mejoras provienen sobre todo a través del incremento de la eficiencia de la gestión pública, y la reorientación de las acciones del Estado tomando como eje al ciudadano y en procura de mayores niveles de equidad.

La Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del MHCP ha venido evaluando nuevas modalidades para atraer más recursos a los sectores sociales a partir de estrategias y metodologías no tradicionales, con el propósito de maximizar y rentabilizar los recursos públicos que se invierten en diversos sectores de la economía nacional. En tal sentido, se han identificado, entre otros, a los sectores de Educación e Infraestructura, como puntos estratégicos para la implementación de proyectos pilotos de Asociación Público Privada.

Para desarrollar esta política el Estado Colombiano gestionó ante el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo un apoyo técnico y financiero el cual se materializó en el “Programa de Apoyo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) para la Identificación y Selección de Proyectos de Asociación Público Privada (APP)”. Este programa se diseñó en procura de lograr cinco objetivos específicos: i) Fortalecer al MHCP y al DNP en la estructuración y diseño de proyectos APP; ii) Reglamentar e institucionalizar la metodología más adecuadas para la ejecución de modalidades APP dada la realidad heterogénea sectorial y territorial del país; iii) Analizar la viabilidad fiscal y financiera de modelos APP; iv) Fortalecer las capacidades de análisis de riesgo, garantías y pasivos contingentes; y v) Documentar y difundir el Programa.

Asimismo, el Programa define una estrategia de ejecución que prioriza las grandes ciudades, entre ellas Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga. Estas ciudades debido al dinamismo demográfico, y la evolución de la actividad económica y financiera, sumado a una baja inversión pública acumulada han desbordado las capacidades de las infraestructuras de los servicios públicos.

II – CONCEPTO Y CARÁCTER DE LA EVALUACIÓN

Desde un punto de vista general, toda evaluación tiene por objeto contribuir a mejorar, en la medida de lo posible, la calidad y efectos positivos de los proyectos y programas de cooperación a través del suministro de información oportuna e independiente sobre la ejecución del proyecto.

En este caso concreto, el objetivo del ejercicio de evaluación ha sido el de analizar el Proyecto recientemente finalizado, con el fin de valorar su concepción, implementación, sostenibilidad y perspectivas de impacto con énfasis en la mejora de las capacidades del recurso humano del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia y sus efectos en el ámbito de las operaciones de Asociaciones Público Privadas, extrayendo conclusiones y formulando recomendaciones que puedan mejorar el diseño e implementación de futuros programas.

Así, la evaluación ha valorado particularmente la pertinencia y la calidad del diseño de la intervención, así como el grado de cumplimiento de los resultados esperados, haciendo un análisis de la efectividad de los procesos y actividades ejecutadas en su contexto de acción.

Se trata, por tanto, de una evaluación final a la que ha querido darse un carácter formativo sobre las características y resultados del proceso evaluativo, el cual ha sido participativo, constituyéndose en un espacio de reflexión conjunto sobre los éxitos y problemas del Proyecto.

En consecuencia, la evaluación debe entenderse como un servicio de análisis externo y totalmente independiente que ofrece una mirada sistemática y objetiva sobre la realidad del Proyecto implementado, procurando la mayor transparencia en su método y acción desde una perspectiva participativa, inclusiva y, sobre todo, constructiva.

No se trata pues, de un ejercicio de fiscalización, cercano a la auditoría, ni de un juicio de valor sobre la solvencia técnica de la organización ejecutora. Solo se valora el Proyecto como un todo, con base en los elementos que lo definen y conforman, concretamente su documento de formulación, el sistema de seguimiento interno, las opiniones de ejecutores y beneficiarios y la observación de la realidad en la que se inserta.

Cabe destacar aquí que el Proyecto evaluado presenta una complejidad de tipo medio, debido a las siguientes características:

- Su ámbito de acción es uni-sectorial (Fortalecimiento Institucional) con énfasis en la capacitación del recurso humano y su proyección como efecto multiplicador a medio largo plazo.
- Al tratarse de una cooperación técnica que tiene objetivos que afectan de manera general a todo el sector público, la implementación requiere la alineación de objetivos técnicos y políticos, hecho que afecta tanto al diseño del programa como a su institucionalización. El programa está altamente expuesto a cambio de orientaciones como consecuencia de los cambios de Gobierno y administración, rotación de

autoridades y equipos técnicos y asimetrías en las capacidades técnicas de los funcionarios públicos.

- La implementación de instrumentos para la ejecución de Asociaciones Público Privadas, implica cambios en la estructura de contratación nacional, hecho que requiere la anuencia y apoyo de las ramas ejecutivas y legislativas de la Nación.
- Los Beneficiarios de la cooperación presentan altas competencias técnicas y específicas para implementar la cooperación, sin embargo el equipo es reducido, situación que no permite contar con un grupo dedicado de forma exclusiva a la implementación de la cooperación y de las APP en general.
- En general, se dan altos niveles de confusión, prejuicio y falta de entendimiento en lo que respecta al concepto de APP, lo cual dificulta la implementación de acciones en este área de conocimiento.

III. ENFOQUE METODOLÓGICO Y APLICACIÓN

3.1. Enfoque metodológico

Como ya se ha comentado, esta evaluación ha pretendido tener un carácter formativo y participativo de manera que se produjera un espacio de reflexión conjunto que contribuyera al aprendizaje mediante la extracción de conclusiones sobre las posibles áreas de mejora en programas de características y contenido similar.

Para ello, se determinó aplicar una metodología sistemática basada en las siguientes premisas:

- Tener como punto de referencia el documento de formulación de la Cooperación Técnica, así como los diferentes informes y documentos generados durante su implementación.
- Centrar la evaluación en la revisión de documentación y entrevistas personales, ya que la distribución de encuestas estructuradas no se consideró una opción adecuada a las características de la población beneficiaria.
- Aceptar la propuesta de entrevistas elaborada por el equipo de gestión del proyecto, respetándose al máximo sus dinámicas de trabajo con el fin de no distorsionar el contenido de la información suministrada.
- Asumir y aplicar las definiciones y el alcance de los criterios de evaluación generalmente aceptados por las Agencias Internacionales de Cooperación. Estos criterios son:
 - **Pertinencia:** adecuación de los resultados y los objetivos de la intervención al contexto en el que se realiza y a los problemas y las necesidades de los beneficiarios, así como a las capacidades técnicas y financieras con las que se cuenta. Calidad del diseño de la intervención, definición de resultados y objetivos, definición de indicadores y fuentes de verificación. Coherencia de la lógica de intervención y adaptación a lo largo del periodo de ejecución.
 - **Eficiencia:** medida del logro de los productos y resultados de la intervención en relación con los recursos que se consumen, mediante la realización de actividades. Búsqueda de una combinación óptima de recursos financieros, temporales, materiales, técnicos y humanos para maximizar los resultados.
 - **Eficacia:** medida del alcance del objetivo específico y de los resultados de la intervención en términos de beneficios para los grupos meta en el periodo temporal definido, sin considerar los costes en los que se incurre para obtenerlos.
 - **Sostenibilidad:** grado en el que los efectos positivos derivados de la intervención continúan una vez se ha retirado la ayuda externa, especialmente en lo relacionado

con el apoyo de políticas públicas, factores económicos y financieros, aspectos socio-culturales, y capacidad institucional y de gestión.

- **Perspectivas de Impacto:** Apreciación de los efectos a medio largo plazo que la intervención planteada puede tener sobre la comunidad en general, al nivel que se define en el objetivo general, en términos de desarrollo.
- Para el concepto de eficacia, centrarse en los aspectos cualitativos y cuantitativos de procesos relacionados fundamentalmente con los cambios de actitudes asociados a conceptos como la gobernabilidad o las características de la función pública.

3.2. Proceso llevado a cabo

De acuerdo a lo ya expuesto en el capítulo anterior, el proceso evaluativo se llevó a cabo consensuando cada paso y promoviendo el autoanálisis de los actores y beneficiarios del Proyecto, asumiendo el evaluador un papel de orientador metodológico y sistematizador de la información que éstos proporcionaron.

Con este espíritu se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- Consensuar la propuesta metodológica y el plan de trabajo con el equipo de gestión de la Cooperación Técnica.
- En la fase en el terreno, se trató de llegar a una visión compartida con el equipo de gestión sobre el sentido, alcance y utilidad de la misión de evaluación.
- Respetar las dinámicas de trabajo institucionales para la obtención de información relevante, tratando de centrar la discusión en torno a los efectos y dificultades que el proyecto había enfrentado en el tiempo de su implementación.

3.3. Comentarios sobre el proceso

Cabe destacar en este punto el continuo y efectivo apoyo que se brindó al Evaluador por parte del personal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (MHCP), facilitando de forma ágil y eficiente toda la información disponible sobre el mismo y asegurando el transporte y toda la logística necesaria en este tipo de trabajos.

Por otro lado, el Evaluador tuvo acceso a todo tipo de documentación generada durante la implementación de la Cooperación Técnica, lo que facilitó la comprensión de los aspectos que no pudieron ser observados de forma directa.

Gracias a este apoyo, la evaluación pudo realizarse sin ningún contratiempo ni dificultad en los tiempos previstos y permitiendo la obtención de toda la información que se considera pertinente y relevante para la extracción de conclusiones y la elaboración de las correspondiente recomendaciones.

IV - CONCLUSIONES

A continuación se presentan las conclusiones del proceso de Evaluación por cada uno de los criterios establecidos.

4.1. Pertinencia y calidad del diseño

La mayoría de los países de la región, se ven enfrentados al reto de propender por aumentar la inversión en infraestructura Social y Productiva y, en promover la estructura de servicios relacionados a ésta, de forma tal que se permita garantizar una senda constante de crecimiento y desarrollo económico. Sin embargo, en la mayoría de los casos las necesidades y requerimientos, exceden de manera sustancial los recursos Públicos disponibles para financiar un plan de inversiones de corto plazo.¹

En este sentido, es claro que el déficit en la disponibilidad de recursos financieros y humanos, demanda del sector privado un papel más prominente en el desarrollo de la infraestructura social y productiva, bien sea de manera directa como desarrollador de un proyecto o indirectamente como financiador y promotor de emprendimientos. En este sentido, el sector privado resulta fundamental para generar la oferta de capital humano, técnicos y financieros que se requieren para promover la infraestructura social y productiva, y la generación de eficiencias propias la actividad privada.

Es así como las Asociaciones Público Privadas (APP) se convierten en uno de los principales vehículos para dinamizar la inversión pública, en la medida que el privado entre otras, asume el diseño, construcción, mantenimiento y operación de infraestructura pública y, el público, sin abandonar la responsabilidad de proveer el servicio mismo, paga con presupuesto público diferido en el tiempo al privado, los servicios que este presta una vez se valida el resultado obtenido. Es claro, que este esquema parte del principio de que los riesgos se asignan entre el público y el privado a partir de quien tenga la mayor capacidad para, identificarlos, administrarlos y gestionarlos.

En Colombia, tal como lo enuncia la Guía de Buenas Prácticas para la ejecución de Proyectos de Asociación Público-Privada (2011), a principios de los años noventa, empezó la participación del sector privado en la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura pública de transporte, mediante la adjudicación de concesiones viales, aeroportuarias, portuarias y férreas; así mismo, en materia de telecomunicaciones, se avanzó en desarrollo del servicio de telefonía móvil celular, la apertura del mercado de larga distancia a nuevos operadores y una mejor oferta de televisión a través de la concesión de los canales nacionales; mientras que en el sector de energía, a través de la venta de activos en el sector y la entrada de operadores privados se ha

¹ De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo de la República de Colombia (2010-2014) “Prosperidad Para Todos”, entiéndase de infraestructura Social como “la infraestructura conformada por todas aquellas obras físicas que permiten elevar los niveles de producción y eficiencia de los sectores que componen la oferta productiva de un país y que contribuyen al crecimiento de la economía”, y por infraestructura Productiva “la infraestructura conformada por las obras y servicios relacionados que permiten incrementar el capital social de una comunidad y su posibilidad de acceder a mayores servicios y/o de mejor calidad.”

hecho posible la mejora en la prestación de los servicios y el aseguramiento de la oferta en el largo plazo. 2

El desarrollo de estos contratos ha contribuido al desarrollo de la infraestructura del país y al desarrollo de estos sectores económicos de forma clara y significativa. Sin embargo, aún cuando existe un alto desarrollo del sector privado en la construcción de infraestructura y prestación de servicios, en los sectores anteriormente mencionados, es menester del gobierno nacional promover la implementación del esquemas APP en otros sectores que, aun cuando no desarrollan grandes componentes de infraestructura, presentan gran impacto social, como lo son los sectores de Educación, Salud y Saneamiento básico, entre otros.

Bajo este contexto, y ante los altos índices de déficit fiscal y la imposibilidad de destinar los recursos que se requieren para promover de manera significativa la infraestructura Pública, el Gobierno Nacional en cabeza del MHCP y el DNP, ha reconocido la necesidad imperiosa de incrementar y ampliar la participación del sector privado en la construcción de infraestructura Social y Productiva, donde son evidentes las capacidades y competencias técnicas y financieras con las que cuenta el sector privado, convirtiendo a las APP en una de las principales alternativas para garantizar una senda constante de inversión en infraestructura pública.

En concordancia con lo anterior, es así como el programa de Cooperación técnica ATN/ME - 10985-CO “Apoyo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la Identificación y Selección de Proyectos de Asociación Público Privada”, propende por fortalecer las capacidades institucionales del MHCP y del DNP, en el diseño de instrumentos para la estructuración de proyectos APP, entendidos éstos como:

- Contar con la estructura institucional y normativa que permita promover y apoyar la estructuración de procesos de vinculación de capital privado, tanto en el nivel central como en el nivel descentralizado del Gobierno Nacional.
- El desarrollo de un acervo técnico que permita analizar de manera eficiente y desde la óptica de la evaluación de proyectos y análisis de riesgos, los potenciales proyectos APP que se pretendan implementar, buscando en todas sus etapas garantizar el valor por dinero de los proyectos.

Es importante advertir, que esta cooperación técnica, es coherente con los objetivos de política pública, enmarcándose dentro de lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo (2006 -20010) “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, en el que se estipula que: “...se fortalecerán los programas de participación privada en los sectores de infraestructura bajo diversas modalidades, como los contratos de prestación de servicios, contratos de concesión, capitalización de empresas, procesos de democratización de acciones o enajenación de activos. La consolidación de un entorno normativo y regulatorio previsible que proteja y promueva la competencia, constituye un elemento esencial para atraer recursos de inversión en activos de infraestructura...”.

2 Guía de buenas Prácticas Para la Ejecución de Proyectos de Asociación Público-Privada, Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Departamento Nacional de Planeación. (2011)

De igual forma, se alinea con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (2010 – 2014) “Prosperidad para Todos” donde se establece que “El Gobierno nacional reconoce la importancia de vincular de manera activa al sector privado, no sólo en materia de inversión, sino también en el proceso de conceptualización y socialización de las necesidades que avocan los distintos sectores de infraestructura tanto productiva como social, para alcanzar las ambiciosas metas que se plantean en materia de su desarrollo. Con el fin de dar el impulso a los sectores locomotora de la economía nacional y al sector social, es necesario implementar estrategias que permitan optimizar el uso de los recursos públicos; por lo que resulta esencial desarrollar esquemas de Asociaciones Público Privadas (APP) y explorar mecanismos alternativos para canalizar inversión y gestión privada eficientes en la modernización, construcción, operación y/o mantenimiento de infraestructura pública.”

Es claro que la implementación de la cooperación técnica, busca como objetivo principal, el fortalecimiento institucional y el desarrollo del acervo técnico del MHCP y del DNP, hecho que, aunado a una mejora sustancial en la identificación y selección de los proyectos APP, así como en su tratamiento fiscal, financiero y de riesgos, se constituye en el principal elemento para el desarrollo de las APP en Colombia.

En definitiva, se considera que los cinco (5) componentes, diseñados para el desarrollo de la cooperación técnica, son claros en establecer la necesidad de mejorar los procesos que se tienen para la identificación, estructuración e implementación de las APP y fortalecer institucionalmente a los organismos de las entidades ejecutoras encargados del desarrollo de proyectos que involucran la participación de capital privado.

Por todo ello, la pertinencia del proyecto se considera alta.

4.2. Eficiencia

4.2.1. Ritmo y calidad de las actividades ejecutadas

Las diferentes actividades previstas se realizaron mediante la implementación de dieciséis (16) contratos, formalizados de acuerdo a los diferentes procedimientos estipulados por el BID para ello y de acuerdo a las características de cada uno de ellos. A continuación puede apreciarse el detalle de estos contratos así como del momento en el que se llevaron a cabo.

| COMPONENTE | Descripción del Contrato | Ejecución | Estado |
|--------------|---|-----------|-----------|
| COMPONENTE I | Servicio de Consultoría para definición y organización del modelo institucional de la unidad de APP. (US\$ 125.000) | ago-10 | Ejecutado |
| | Capacitación unidad de APP (US\$ 10.413) | abr-09 | Ejecutado |
| | Capacitación unidad APP (US\$20.000) | abr-10 | Ejecutado |

| | | | |
|-----------------------|--|--------|------------|
| COMPONENTE II | Servicio de Consultoría para formulación de marco reglamentario, lineamientos generales, manuales y guías de actuación para el desarrollo e implementación de proyectos APP. (US\$ 100.000) | ago-10 | Ejecutado |
| COMPONENTE III | Servicio de Consultoría para diseño de procedimientos operativos de análisis fiscal y financiero de APP. (US\$ 100.000) | ago-10 | Ejecutado |
| | Servicio de Consultoría (US \$ 25.000) | sep-09 | Ejecutado |
| COMPONENTE IV | Servicio de impresión 170 copias del documento "Obligaciones Contingentes La Experiencia Colombiana" (US\$1,595,97) | nov-11 | Ejecutado |
| | Servicio de impresión de los documentos de metodología "Valoración de Pasivos Contingentes Obligaciones Contingentes por procesos Judiciales y Conciliaciones en Contra de las Entidades Estatales" 500 Unidades "Valoración y Seguimiento de Riesgos en Contratos Estatales" 500 Unidades "Obligaciones Contingentes la Experiencia Colombiana" 150 Unidades "Contingent Liability: Colombian Experience" 210 Unidades Costo total US\$8.981,10 | dic-11 | Ejecutado |
| | Servicios de logística de Seminarios de Diseminación y presentación del Proyecto. (US\$ 29,842,81) | nov-11 | Ejecutado |
| | Servicio de impresión 600 copias del documento "Guía de Buenas Prácticas para la Ejecución de Proyectos Bajo Esquemas APP" (US\$4,379,32) | dic-11 | Ejecutados |
| COMPONENTE V | Servicio de Traducción del documento "Guía de Buenas Prácticas para la Ejecución de Proyectos Bajo Esquemas APP" | ene-12 | Ejecutado |
| | Servicio de impresión 200 copias del documento "Guía de Buenas Prácticas para la Ejecución de Proyectos Bajo Esquemas APP" en Inglés (US\$2,500) | ene-12 | Ejecutado |
| | Capacitación Indicadores de Servicio (\$6,500) | ene-12 | Ejecutado |
| | Capacitación Comparador Público Privado (US\$ 6,000) | ene-12 | Ejecutado |
| COMPONENTE VI | Consultor Individual para Evaluación Final del Programa. (US\$ 14,500) | ene-12 | Ejecutado |
| COMPONENTE VII | Consultor individual para auditoría del Programa. Costo Estimado US\$ 8.621. Pago pendiente US\$ 2.586 | feb-12 | Ejecutado |

Como se puede apreciar, hay una gran concentración de las actividades en el segundo semestre del año 2011. Entre finales de 2009 y mediados de 2010, se produce un paréntesis en el proyecto debido a las elecciones presidenciales. Con la elección del nuevo ejecutivo, se aprecia un mayor dinamismo en la ejecución de las actividades del proyecto. Debido a estos atrasos en la ejecución, fue necesaria la solicitud de prórrogas y reasignación de partidas presupuestarias. Las solicitudes y aprobaciones se produjeron de forma ágil, lo que permitió que el proyecto pudiera adaptarse al contexto político institucional de cada momento y no perder de vista sus objetivos.

Por otro lado, la gestión de recursos se considera adecuada y la movilización de la contrapartida nacional, efectiva.

Por todo ello, salvo los señalados retrasos en la implementación del proyecto, no se han apreciado inconvenientes que hayan afectado a la calidad de las acciones llevadas a cabo. Por el contrario, durante el periodo de ejecución se reorientaron algunas actividades haciéndose las oportunas modificaciones presupuestarias que permitieron ampliar el alcance inicialmente previsto.

4.2.2. Calidad de los productos y de la gestión del Proyecto

Los productos generados y servicios brindados durante el Proyecto, se consideran de alta calidad y con gran potencial de replicabilidad.

Los productos por tanto, se consideran de alta calidad y bien adaptados al público al que se dirigen. Además, su tiraje y distribución se consideran adecuadas, lo cual apunta a una alta eficiencia en la gestión del Proyecto. En este sentido, se considera fundamental el aporte realizado por el personal técnico del MHCP, cuya guía técnica y supervisión de los contratos, fue clave en la obtención de unos adecuados productos.

Por otro lado, el seguimiento a las actividades del Proyecto se considera adecuado, si bien se echa de menos el uso de herramientas de levantamiento de información para la elaboración de indicadores de resultado y de objetivo. En el Proyecto predominan los registros de realización de actividades (consultorías, talleres, seminarios, etc.), pero no de satisfacción de sus beneficiarios, ni de los efectos producidos tras su realización (ej. Nivel de aprendizaje, nivel de conocimientos aplicados en el puesto de trabajo, etc)

En definitiva, puede concluirse que el Proyecto se ha gestionado de manera eficiente, a pesar de los retrasos provocados por el cambio de administración y de prioridades políticas, habiendo sido clave para ello el adecuado desarrollo y seguimiento de procesos y actividades.

4.3. Eficacia

En lo que se refiere al avance observado en los diferentes componentes del proyecto, se presenta la siguiente valoración por cada uno de ellos

El primer componente: “Fortalecimiento del MHCP y el DNP en proyectos APP”, abarca de manera directa la necesidad que se desarrolle un esquema de trabajo coordinado entre estas dos entidades y las demás entidades del nivel central, que resulte apto para la evaluación, coordinación y estructuración de proyectos de vinculación de capital privado con alcance general y uniforme en todo el sector público, fortaleciendo la dotación de recursos y capacidades técnicas específicas.

El hecho de contar con una asesor estratégico del nivel de Partnership UK, y realizar un ejercicio de intercambio de experiencias con el grupo de asesores ingleses, garantizó que el equipo

técnico del MHCP y el DNP, contaran de primera mano con una de las experiencias más importantes del mundo en la implementación de esquemas APP, como es la de Inglaterra. Por su parte, el producto de otras consultorías individuales, acercaron al equipo técnico del MHCP a la realidad de estructurar un proyecto APP, identificando limitantes institucionales y procedimentales internas que resultaron al momento de pasar de la teoría a la práctica.

El equipo técnico del MHCP y el DNP, que ha recibido la capacitación y está desarrollando destrezas en la implementación de proyectos APP, cuenta con un nivel académico alto y experiencia profesional en la implementación de este tipo de proyectos, lo cual es garantía para empezar a cimentar el acervo técnico que se requiere desde el sector público para la institucionalización del esquema. Sin embargo, dada la importancia y el carácter Nacional de los APP, es necesario multiplicar el conocimiento dentro de otras áreas que guardan relación directa con el tema, tanto al interior del MHCP y el DNP como a nivel de otras instancias implementadoras de proyectos APP, tanto a nivel nacional como regional o municipal.

Por su parte, el segundo y el tercer componente: “Reglamentación e institucionalización de la Metodología APP” y “Análisis fiscal y financiero de las APP” pretendieron dotar al MHCP y el DNP de los instrumentos y directrices institucionales que permitieran contar con una metodología de aplicación generalizada de APP, a través del desarrollo de manuales y guías técnicas de APP, y que se diseñaran los procedimientos operativos aplicables al tratamiento de los aspectos fiscales y financieros de los proyectos APP, buscando, principalmente:

- La definición de metodologías de evaluación y selección de las mejores alternativas de proyectos.
- Los mecanismos de coordinación interinstitucional y los procedimientos para la aprobación, ejecución de los proyectos.
- El diseño de un modelo de APP que resulte atractivo y desarrollable por parte del sector privado.
- Los mecanismos de evaluación del impacto fiscal y presupuestal de las APP.

Estos dos componentes que están íntimamente ligados, se convirtieron en la base de la formalización de los procesos y procedimientos que se requieren para la implementación de los proyectos, y constituyen el garante de la construcción del andamiaje técnico y jurídico que se requiere institucionalmente para el desarrollo de las APP.

Desde el alcance mismo de la cooperación técnica, sería exagerado pensar que se pudieran tener completamente definidos estos productos a partir del desarrollo de los componentes planteados. La institucionalidad y todo lo que ésta implica, depende en gran medida de directrices de política pública que deben provenir del alto gobierno. Por ende, más que poder contar con la institucionalidad convertida en política pública, se podrían definir lineamientos que permitan acceder a ella.

De este modo, el trabajo desarrollado en el marco de estos dos componentes por parte de la Firma IKONS, generó un primer acercamiento a lo que son los procesos y procedimiento necesarios para la implementación de proyectos APP. De igual forma, planteó una batería de instrumentos necesarios para la promoción, valoración y priorización de proyectos APP. Sin

embargo, no se lograron concretar manuales definitivos que sean el resultado de una política pública claramente definida alrededor de los APP, ni se pudieron dejar definidos aspectos fiscales y presupuestales que se requieren en este tipo de proyectos.

Es importante advertir que el equipo técnico del MHCP y el DNP, desarrolló una “Guía de Buenas Prácticas para la ejecución de Proyectos de Asociación Público Privados”, donde recogen aspectos incluidos e los producto entregado por la firma IKONS, y la experiencia adquirida a partir del trabajo estratégico realizado con Partnership UK. De igual forma, este equipo técnico promovió al interior del Gobierno Nacional la expedición de una Ley para la implementación de proyectos APP³, lo cual se considera un logro muy por encima de las expectativas del proyecto. El reglamento a esta ley, se encuentra actualmente en desarrollo.

En cuanto al cuarto IV componente: “Fortalecimiento del análisis de riesgos, garantía y pasivos contingentes” que señala la necesidad de fortalecer las metodologías de valoración de riesgos y el esquema para realizar el seguimiento de garantías y pasivos contingentes, se resalta la importancia y oportunidad de este tema alrededor de la implementación de los APP. Tan es así, que el análisis de riesgos, es el elemento fundamental en la metodología del “Comparador Público Privado”.

Cabe señalar aquí que el MHCP cuenta con un gran desarrollo técnico sobre este tema, que no requiere un fortalecimiento adicional de metodologías y procedimientos. Es importante resaltar que los documentos realizados por la Subdirección de Riesgos del MHCP son modelo en Latinoamérica para el análisis de riesgo y valoración de pasivos contingentes.

En este sentido, el Proyecto solo se apoyó la realización de materiales de divulgación de la experiencia en el tema, hecho que generó la reasignación de la mayoría de los recursos previstos en este componente a otros componentes.

Finalmente, el componente V: “Documentación y disseminación del proyecto” buscaba de manera asertiva la promoción de los resultados obtenidos en el marco de la cooperación técnica.

Para tal efecto, el MHCP y el DNP, realizaron el seminario de “Buenas Prácticas para la estructuración de proyectos APP”, dirigido a funcionarios del sector público del orden nacional, donde se realizó el lanzamiento de la “Guía de Buenas Prácticas para la ejecución de Proyectos de Asociación Público Privada”. De igual forma se imprimieron los documentos:

- Valoración y Seguimiento de Riesgos en Contratos Estatales
- Valoración de Pasivos Contingentes, Obligaciones Contingentes por procesos Judiciales
- Conciliaciones en Contra de las Entidades Estatales
- Obligaciones Contingentes la Experiencia Colombiana
- Contingent Liability: Colombian Experience

3 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.”

Aunque el volumen de documentos es significativo e importante, es necesario realizar una mayor divulgación de los mismos, de forma tal que se pueda retroalimentar las inquietudes y sugerencias que puedan surgir de los representantes del sector público. Así mismo, se requiere recoger las expectativas e inquietudes que se tienen por parte del sector privado alrededor de la implementación de los APP.

Por todo ello, puede considerarse que la Cooperación Técnica ha cumplido con sus objetivos de sentar las bases par un manejo adecuado de proyectos en modalidad de APP. Sin embargo, el efecto es todavía limitado.

4.4. Sostenibilidad

Entendiendo por sostenibilidad la probabilidad de una continuación en la corriente de beneficios producida una vez finalizado el período de apoyo externo, cabe señalar los siguientes aspectos relativos a esta cuestión:

- El conocimiento adquirido, ha quedado establecido en un muy reducido número de personas, que tienen el reto de convertirse en multiplicadores de este conocimiento.
- No se ha creado una Unidad de APP como tal, aunque en la Ley publicada se definen funciones y responsabilidades a nivel de distintas instituciones. Se considera muy importante que el reglamento de la Ley concrete mas la forma en la que se podrán operativizar los distintos procesos de implementación de esquemas de APP
- El personal del MHCP y del DNP, que capitalizan el conocimiento adquirido, deben ejercer un rol de “priorizador y seleccionador de proyectos”, por lo cual no deberían participar en los procesos de elaboración de los mismos, con el fin de mantener su independencia.
- Se considera un reto el que los procesos definidos se integren plenamente en la institucionalidad nacional (a nivel nacional y subnacional). En este sentido se considera clave la incorporación de presupuestos específicos para formación y capacitación de otras instituciones y municipalidades, así como para la realización de estudios de factibilidad y alimentación de las bases de datos necesarias para el funcionamiento del comparador.
- La implementación de esquemas APP repercute directamente en el Presupuesto General de la Nación, ya que plantea una nueva forma de planear, diseñar y proyectar el presupuesto público, por lo que se requiere analizar y documentar de manera muy detallada las competencias y funciones organizacionales del MHCP y el DNP, para efectos de poder alinear éstas, con los procesos y procedimientos que demandan las APP.

Como conclusión, se puede decir que este es un aspecto muy sensible a tenerse en cuenta a la finalización del proyecto ya que, si bien la Cooperación Técnica analizada ha permitido posicionar el tema de las Alianzas Público Privadas en la agenda nacional y ha brindado diversas herramientas para su desarrollo, las expectativas generadas son muy altas y el camino hasta que se hagan realidad es todavía muy largo y necesitado de mas apoyo financiero y técnico.

4.5. Perspectivas de Impacto

En línea con lo planteado en el capítulo anterior y como consecuencia de ello, se confirma la pertinencia de desarrollar una institucionalidad que se convierta en política pública alrededor de las APP, tal y como se planteaba el proyecto. Sin embargo, queda mucho trabajo por hacer hasta visualizar los efectos que pueda generar la ley aprobada en la dinámica de la participación del sector privado en la implementación de proyectos de infraestructura Social y Productiva en Colombia.

En este sentido, se considera clave la identificación de un proyecto de alto impacto a nivel nacional que pueda ser gestionado mediante la modalidad de APP, de manera que se pueda sistematizar la experiencia y ajustar las estructuras definidas hasta el momento.

En este sentido, se entiende que el Proyecto tiene un alto impacto potencial por lo que se expone a continuación:

- Colombia uno de los únicos países en Latinoamérica que ha mantenido de manera consistente una elevada inversión en infraestructura.
- La aplicación de esquemas de Alianzas Público Privadas permiten la atracción de más recursos a los sectores sociales, maximizando y rentabilizando al máximo los recursos públicos que se invierten en diversos sectores de la economía nacional. En este sentido, los sectores de Educación e Infraestructura, se consideran claves para la aplicación de estos esquemas.
- Las principales ciudades del país, debido al dinamismo demográfico y la evolución de su actividad económica y financiera, han desbordado las capacidades de las infraestructuras de los servicios públicos, por lo que se requiere la aplicación de esquemas no tradicionales para la atención de estas necesidades crecientes. En este sentido, el desarrollo de las capacidades de los funcionarios de los gobiernos locales es fundamental en los procesos de desarrollo local.

Así, se considera de mucha importancia en el diseño de los Programas y proyectos, prestar atención a las perspectivas de impacto en un sentido amplio, ya que ayuda en muy buena medida a orientar las acciones y resultados. Para ello es muy útil el levantamiento de líneas de base integrales, que tengan en cuenta los distintos niveles de acción y que se utilicen no como resultado del mismo sino como insumo para su planificación y seguimiento.

V – RECOMENDACIONES

A continuación, se exponen algunas recomendaciones generales (las específicas se han ido comentando a lo largo del texto) que pueden ser tenidas en cuenta a la hora de formular o implementar programas de similares características. Al tratarse éste de un “Proyecto Semilla”, la sostenibilidad y aplicación de los elementos desarrollados es un factor crítico.

- La temática es altamente pertinente, por lo que se recomienda que las Agencias de Cooperación continúen con la financiación de este tipo de Programas, teniendo en cuenta la inversión ya realizada y la complementariedad con los recursos que puedan existir a nivel local.
- Un Programa es una intervención que trata de transformar una realidad existente en un periodo de tiempo dado y con unos recursos limitados. Además, todo cambio de actitudes o de parámetros socioculturales es un proceso complejo y lento. Se recomienda por tanto, que este tipo de programas se focalicen y concentren lo máximo posible en grupos meta o instituciones muy concretas con las que se trabaje de forma intensiva. Se trata de Programas en los que los aspectos cualitativos son de importancia mucho mayor a los cuantitativos.
- Como Proyecto Semilla, esta Cooperación técnica ha generado una gran riqueza de enseñanzas que puede ser muy útil para la definición de nuevos programas y proyectos, especialmente mediante su sistematización y posterior socialización.
- El Objetivo Específico y los Resultados de un Proyecto o Programa deben ser formulados en términos de beneficios para los grupos meta una vez que éstos han podido recibir y utilizar los resultados del mismo, fruto de una serie de acciones. Se recomienda prestar atención a la diferencia entre la acción de capacitar (actividad), el aprendizaje del capacitado (output o resultado), y la aplicación efectiva de esos conocimientos en su puesto de trabajo (outcome u objetivo). Para ello, deben definirse herramientas de medición específicas y diferenciadas para cada caso.
- Con el fin de capitalizar al máximo los contratos realizados, es importante que los contratistas seleccionados conozcan bien la realidad nacional. Es muy importante que los materiales y productos desarrollados sean fácilmente apropiados en el marco de culturas institucionales específicas.
- Como elemento clave para facilitar una mayor sensibilización y comprensión de los aspectos específicos (conceptuales y operativos) de las Alianzas Publico Privadas, se sugiere la incorporación de esta temática en la oferta formativa de las universidades.
- Aparte del fortalecimiento, a nivel de capacitación, de distintas instituciones nacionales, regionales y locales, se sugiere el desarrollo de una plataforma tecnológica integrada que permita registrar, sistematizar y facilitar el seguimiento y la evaluación de las

diferentes iniciativas que se pueden generar en aplicación de la Ley promulgada en la materia (Ley 1508)