

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COLOMBIA

APOYO AL PROGRAMA DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS (APP) DE COLOMBIA

(PROGRAMA DE APOYO A REFORMAS DE POLÍTICAS)

(CO-L1162)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Ana María Pinto (TSP/CCO), Jefe de Equipo; Horacio Álvarez (EDU/CCO), Jefe de Equipo Alterno; Carlos Alberto Sepúlveda (IEN/CCO); Ana Lucía Muñoz (SPH/CCO); Andrés Restrepo (IFD/ICS); Manuel José Navarrete (WSA/CCO); Gerardo Reyes-Tagle (IFD/FMM); Dennis Blumenfeld (MIF/MIF); Mauro Alem (INE/INE); Alejandro Taddia, Agustín Mastache y Virginia Navas (INE/TSP); Manuel Rodríguez y José García (TSP/CCO); Leandro Andrian y Natalia Ariza (CAN/CCO); y Javier Jiménez (LEG/SGO).

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

ÍNDICE

I.	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A.	Antecedentes.....	2
B.	Retos de Políticas, Regulatorios e Institucionales.....	7
C.	Justificación del Programa, Alineación Estratégica y Experiencia del Banco en el Sector	12
D.	Objetivos, Componentes y Costos.....	16
E.	Indicadores Clave de la Matriz de Resultados	19
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS.....	20
A.	Instrumentos de Financiamiento	20
B.	Riesgos Ambientales y Sociales	20
C.	Otros Riesgos y Aspectos Especiales.....	21
III.	PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	21
A.	Resumen de los Arreglos de Implementación.....	21
B.	Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	21
IV.	CARTA DE POLÍTICA	22

ANEXOS

Anexo I Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen

Anexo II Matriz de Políticas

ENLACES ELECTRÓNICOS

REQUERIDOS

1. [Carta de Políticas](#)
2. [Matriz de Medios de Verificación](#)
3. [Matriz de Resultados](#)

OPCIONALES

1. [Análisis Económico del Programa](#)
2. [Plan de Monitoreo y Evaluación](#)
3. [Evolución de la Participación Privada en Infraestructura y el Acompañamiento del Banco Interamericano de Desarrollo](#)
4. [Ley 1753 de 2015 \(Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018\)](#)
5. [Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018](#)
6. [Ley 1508 de 2012 de Asociaciones Público Privadas \(APP\) de Colombia](#)
7. [Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 1508](#)
8. [Colombia. Estrategia de País del BID 2015 - 2018](#)
9. [Financiamiento de la Infraestructura en América Latina y el Caribe: ¿Cómo, Cuánto y Quién? BID, 2015](#)
10. [Lecciones Aprendidas y Mejores Prácticas en Proyectos de Asociación Público Privada \(APP\). FOMIN, 2015](#)
11. [Evaluando el entorno para las Asociaciones Público Privadas en América Latina y el Caribe. Infrascopio 2014. FOMIN y *The Economist Intelligence Unit*, 2015](#)
12. [Referencias bibliográficas](#)
13. [Requerimientos y Análisis del Cumplimiento de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios \(GN-2716-6\)](#)

ABREVIATURAS	
4G	Programa de Cuarta Generación de Concesiones Viales
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
ANIF	Asociación Nacional de Instituciones Financieras
APP	Asociaciones Público Privadas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CRA	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
CT	Cooperación Técnica
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FDN	Financiera de Desarrollo Nacional
FEM	Foro Económico Mundial
FFIE	Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa
FINDETER	Financiera del Desarrollo Territorial
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
GdC	Gobierno de Colombia
LAC	América Latina y Caribe
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OE	Organismo Ejecutor
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política
PCR	Informe de Terminación del Programa
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
PNIE	Plan Nacional de Infraestructura Educativa
POD	Propuesta para el Desarrollo de la Operación
PPL	Población Privada de Libertad
RUAPP	Registro Único de Asociaciones Público Privadas
SECOP	Sistema Electrónico para la Contratación Pública
SGR	Sistema General de Regalías

RESUMEN DEL PROYECTO
COLOMBIA
APOYO AL PROGRAMA DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS (APP) DE COLOMBIA
(PROGRAMA DE APOYO A REFORMAS DE POLÍTICAS)
(CO-L1162)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República de Colombia			Facilidad de Financiamiento Flexible^(a)	
			Plazo de amortización:	20 años
Organismo Ejecutor (OE): Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), en coordinación técnica con el Departamento Nacional de Planeación (DNP).			VPP original:	12,75 años
			Período de desembolso:	12 meses
Fuente	Monto (US\$)	%	Período de gracia:	5,5 años
BID (CO):	400.000.000	100	Comisión de inspección y vigilancia:	^(b)
			Tasa de interés:	Basada en LIBOR
			Comisión de crédito:	^(b)
			Moneda de aprobación: Dólares de los Estados Unidos con cargo al Capital Ordinario (CO).	
Total:	400.000.000	100		
Esquema del Proyecto				
Objetivo del proyecto/descripción:				
<p>El objetivo general del programa es contribuir a reducir la brecha en la provisión y calidad de los servicios de infraestructura productiva y social, incrementando la competitividad y el crecimiento económico. El objetivo específico del programa es contribuir a incrementar la inversión privada en la provisión y gestión de infraestructura productiva y social, a través de la consolidación de la política pública para la vinculación de la participación privada, a nivel nacional y territorial.</p> <p>La presente operación de préstamo es la primera de dos consecutivas de un solo tramo cada una, vinculadas técnicamente entre sí, pero financiadas en forma independiente bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP).</p>				
Condiciones contractuales especiales: el único desembolso de los recursos del financiamiento está condicionado al cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la Carta de Políticas y de las condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo.				
Excepciones a las políticas del Banco: ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(c):	SI <input type="checkbox"/>	PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
Temas Transversales^(d):	GD <input type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>	

^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(b) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(c) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

^(d) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS¹

A. Antecedentes

- 1.1 **Marco de Referencia.** Esta operación de préstamo es la primera de dos operaciones vinculadas técnicamente entre sí que serán financiadas en forma independiente bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP), de conformidad con el Documento CS-3633-1. El programa contribuirá a la consolidación de la política pública para la vinculación de la participación privada en la provisión y gestión de servicios de infraestructura productiva y social, a nivel nacional y territorial, en los sectores de agua y saneamiento, educación, justicia, salud y transporte, los cuales han sido priorizados por el Gobierno de Colombia (GdC). Para ello, las acciones del programa, en sus dos tramos y en función del grado de madurez de los sectores, están orientadas a: (i) contribuir a la adecuación, actualización y desarrollo de la normatividad sectorial para la inversión privada en la provisión y gestión de infraestructura; (ii) incrementar la capacidad institucional nacional y territorial para la implementación de Asociaciones Público Privadas (APP); y (iii) facilitar la estructuración de proyectos de participación privada y el desarrollo de los programas de inversión sectorial, a través de la identificación e implementación de recomendaciones y buenas prácticas..
- 1.2 **Contexto macroeconómico de Colombia.** El desempeño macroeconómico de Colombia en los años recientes (2010-2014) ha sido estable. El Producto Interno Bruto (PIB) creció 4,8% promedio anual durante dicho periodo, con una inflación dentro de la meta de largo plazo (3%), una reducción continua en el desempleo hasta llegar al 8,8% y un aumento en la inversión (19,5% del PIB). Esto fue el resultado de políticas económicas sólidas y de un contexto externo favorable.
- 1.3 El reciente deterioro de los términos de intercambio generó una caída en los ingresos fiscales derivados de la renta petrolera y un aumento del déficit de cuenta corriente (6,6% del PIB). Asimismo, la caída del precio del petróleo también repercutió sobre el nivel de actividad económica; en 2015, el PIB creció un 3%, por debajo del crecimiento observado en el último quinquenio; el tipo de cambio comenzó a operar como estabilizador automático. Esto ha reducido el nivel de importaciones y aumentado el recaudo impositivo proveniente del comercio exterior. Adicionalmente, se observa un aumento en el ritmo inflacionario (6,8% a diciembre de 2015) por incrementos del precio de los alimentos y la depreciación del peso (38% entre diciembre de 2014 y diciembre de 2015). Ante esta situación, el GdC hizo un recorte de gastos para 2016 de 1,2% del PIB para cumplir con la regla fiscal; por su parte el Banco de la República subió en 200 puntos básicos la tasa de referencia, que pasó de 4,5% a 6,5%. De acuerdo a la actualización del Plan Financiero del Gobierno Central (febrero de 2016), y en línea con lo establecido en el párrafo 3.27 numeral (b) del documento de Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación. Nueva Versión ([CS-3633-1](#)), el monto de la presente operación representa el 2,1% del total de las necesidades de financiamiento y el 13,3% de fuente multilateral.

¹ Las referencias bibliográficas se pueden consultar en el [EEO12](#).

- 1.4 **Brecha en la provisión y calidad de los servicios de infraestructura.** Colombia ha invertido en promedio el 3,2% anual de su PIB en infraestructura productiva durante la última década, lo cual dista del promedio recomendado de entre el 5%-7% para la región². Esta baja inversión resulta en la importante brecha en infraestructura que persiste en el país, la cual tiene un impacto directo en la competitividad y el crecimiento económico³. Al respecto, según análisis recientes del Banco⁴ y del GdC⁵, se estiman grandes rezagos en sectores de infraestructura productiva, como transporte y agua y saneamiento, así como en sectores de infraestructura social, como educación, salud y justicia.
- 1.5 La inversión en infraestructura de transporte ha sido históricamente baja (1% del PIB entre 2002-2008 y 1,5%-2% entre 2009-2013)⁶. Esta baja inversión ha producido un rezago que se traduce en la falta de activos, especialmente viales, y la mala calidad de sus servicios asociados. La densidad de la red vial pavimentada en Colombia es baja, con 530 km por millón de habitantes⁷, y el estado de las carreteras se encuentra entre los de menor calidad de la región; asimismo, la cobertura y calidad del transporte férreo es limitada⁸. Dicha brecha impacta negativamente en los costos logísticos e incide en el elevado costo de transporte interno, muy superior al promedio regional⁹.
- 1.6 En el sector educación, si bien el gasto público (incluye gasto corriente y de inversión) en educación preescolar, básica y media, muestra una tendencia creciente (pasó del 2,8% al 3,4% del PIB entre 2000 y 2013)¹⁰, persiste un déficit en infraestructura¹¹, el cual es considerado una de las mayores restricciones para el aumento de la cobertura y calidad educativa¹².

² Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) (2014) y BID (2015a). En el periodo 2008-2013, la inversión promedio en infraestructura en Colombia fue del 4% del PIB, ligeramente superior al promedio de la región (aprox. 3,5%), y por debajo de países como Perú, Panamá o Bolivia ([EEO9](#)).

³ Agénor (2013). Foro Económico Mundial (FEM) (2014). Calderón y Servén, (2003 y 2010). Straub (2008). Gramlich (1994).

⁴ BID (2015b).

⁵ Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015a).

⁶ Inferior a países desarrollados como Corea que presentó una inversión de alrededor del 3% del PIB entre 2002-2012 (BID, 2015b) y de la región como Perú con el 2,2% entre 2008-2011 (CAF, 2013).

⁷ Menor que países como Brasil (1.066 km) y México (1.188 km). Cálculos propios con base en Banco Mundial (2014a).

⁸ El FEM muestra el índice de calidad de las vías en Colombia un 50% por debajo del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Chile y 25% del promedio de América Latina. En el índice de calidad de ferrocarriles y puertos, ocupa la posición 102 y 90 de 144 países. FEM (2014).

⁹ El costo de exportación de un contenedor promedio en Colombia es de más de US\$2.300, comparado desfavorablemente con América Latina (US\$1.300) y la OCDE (US\$1.080). El costo del transporte interior es de US\$1.500, superior al promedio de América Latina y OCDE (US\$500) y de países con distancias similares como Brasil (US\$990) y México (US\$900). Banco Mundial (2015).

¹⁰ En preescolar el gasto por alumno es la tercera parte del promedio de la OCDE y el 20% en primaria y secundaria. OCDE (2014).

¹¹ Déficit de 51.134 aulas para cumplir con el mandato legal de prestar servicio en jornada única, el cual requiere una inversión adicional en infraestructura del orden de US\$2.000 millones (Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, 2015c).

¹² Brecha de eficiencia en pruebas PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes) de la OCDE del 23% respecto de países que destinan recursos similares al gasto educativo; en pruebas estandarizadas nacionales (SABER), competencias básicas no alcanzadas para el 50% de alumnos de distintos grados.

- 1.7 El sistema general de aseguramiento en salud de Colombia presenta una cobertura del 97% de la población¹³. El gasto del sector salud, incluyendo al sector público y privado, llegó en 2012 al 7% del PIB, en el rango de LAC-5¹⁴, aunque un 30% por debajo de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹⁵. Sin embargo, el sistema de salud tiene problemas de acceso a sus servicios debido, entre otras causas, al déficit en infraestructura hospitalaria. Al respecto, Colombia cuenta con 1,5 camas por cada 1.000 habitantes, por debajo de países como España con 3,6 camas¹⁶.
- 1.8 En el sector de agua potable y saneamiento básico, el país ha logrado ampliar la cobertura de los servicios. Sin embargo, el acceso no es universal, ya que las coberturas de acueducto y alcantarillado se sitúan en el 93% y 80%, respectivamente¹⁷. La calidad del servicio también presenta deficiencias, ya que sólo el 70% de los prestadores ofrecen suministro ininterrumpido de agua¹⁸ y el 30% de la población recibió agua con riesgo para el consumo humano¹⁹.
- 1.9 El sistema penitenciario y carcelario colombiano presenta una brecha en la provisión de infraestructura ocasionada por un mayor crecimiento de la Población Privada de la Libertad (PPL) en comparación al número de cupos en los centros penitenciarios del país²⁰. Como consecuencia, y a pesar del incremento de cupos en los últimos años, la tasa de hacinamiento es superior al 50%. En la actualidad, el 62% de la PPL se encuentra reclusa en 121 establecimientos construidos antes de 1990, cuya infraestructura presenta deterioros, fallas en las redes eléctricas e hidrosanitarias, y espacios sociales y sanitarios inadecuados²¹.
- 1.10 Según la Estrategia del Banco en Colombia²², para lograr que Colombia llegue a ser un país de altos ingresos con movilidad social, es necesario acelerar el crecimiento económico a tasas del 6% anual e incrementar la productividad a tasas del 2%. En este contexto, y ante un escenario de inversión pública limitada en el mediano plazo, el incremento de la participación privada es un elemento clave para reducir la brecha en infraestructura productiva y social, y mejorar su calidad²³.

¹³ Ministerio de Salud (2014).

¹⁴ Colombia, Chile, Perú, México y Brasil.

¹⁵ Banco Mundial (2014a).

¹⁶ Según información DNP.

¹⁷ Según información DNP.

¹⁸ Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) (2012).

¹⁹ Instituto Nacional de Salud (2014).

²⁰ Entre 1991 y 2015 el número de cupos aumentó un 175%, mientras que la PPL creció un 309%. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) (2015).

²¹ La tasa de hacinamiento se define como la relación entre el número de personas privadas de la libertad y el número de cupos carcelarios disponibles. En Colombia se sitúa 30 puntos por encima de lo que las disposiciones y prácticas internacionales definen como hacinamiento crítico (existe sobrepoblación crítica cuando por cada 100 cupos disponibles se ubican 120 o más privados de libertad). Colombia cuenta con 137 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) con una población de alrededor 118.000 reclusos, mientras que su capacidad es inferior a 78.000 cupos. CONPES (2015b).

²² BID (2015b).

²³ DNP (2015a).

- 1.11 La experiencia internacional ha mostrado que la participación privada en la provisión y gestión de infraestructura puede traer beneficios, tales como²⁴: (i) mayor eficiencia en la provisión y gestión de los servicios de infraestructura; (ii) modernización e innovación a través de la competencia; (iii) aporte de recursos adicionales que permitan sostener las inversiones; (iv) propiciar condiciones de auto sostenibilidad financiera de los programas; y (v) atracción de inversionistas de largo plazo. No obstante, se reconoce la existencia de desafíos en la aplicabilidad y evolución del esquema de APP, en aspectos tales como: (i) estructuración adecuada de los proyectos y estimaciones de demanda confiables que minimicen el riesgo de sobredimensionamiento de la infraestructura, sobrecostos y terminaciones anticipadas de contratos²⁵; (ii) sostenibilidad financiera de los proyectos de acuerdo a los compromisos de pago de largo plazo, la distribución de riesgos y contingencias asumidas por las entidades estatales²⁶; y (iii) focalización en la mejora del servicio asociado a la infraestructura y su impacto en los usuarios²⁷.
- 1.12 **Desarrollo de las APP en Colombia.** A principios de los años 90 se iniciaron los cambios regulatorios que posibilitaron diversos esquemas de participación y colaboración entre el sector público y privado. Estas reformas permitieron la consolidación de la participación privada en los sectores de energía²⁸ y telecomunicaciones²⁹ y condujeron a importantes avances en los sectores de transporte³⁰, y agua y saneamiento³¹. Como consecuencia de un proceso de aprendizaje basado en estas experiencias, principalmente en el sector transporte³², así como en lecciones aprendidas de experiencias internacionales (¶1.11 y ¶1.41), y con el fin de extender los beneficios de la participación privada

²⁴ FOMIN (2015); BID (2015a); Exposición de Motivos de la Ley 1508 de 2012; y [EEO3](#). A nivel internacional cabe destacar las lecciones aprendidas de Canadá ([Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2015](#)) y del Reino Unido ([Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo y BID, 2014c](#)) en el desarrollo de marco normativo, institucional y en la implementación de proyectos APP en sectores de infraestructura productiva y social.

²⁵ Caso del sector transporte en México: rescate del gobierno de 23 concesiones viales asumiendo deuda de entre 1%-1,7% del PIB (1997), [FOMIN-PIAPPEM, 2008](#). Caso de Portugal: los cálculos de pagos de los “peajes sombra” estimados en EUR\$700 millones impusieron notables presiones fiscales para el desarrollo de nuevos proyectos, [Banco Europeo de Inversiones, 2005](#).

²⁶ Caso del sector salud en España: Hospital de Alzira. Una evaluación concluye que el proyecto requirió de renegociaciones y de financiación subsidiada por parte del Estado para garantizar su viabilidad y sostenibilidad financiera ([Acerete et al, 2011](#)).

²⁷ Caso de cárceles en Chile ([Libertad y Desarrollo, 2012](#)), donde se evalúan los costos asociados a la disponibilidad de la infraestructura carcelaria y se concluye acerca de la pertinencia de inclusión de programas específicos de rehabilitación y reinserción del privado de libertad.

²⁸ A través de la venta de activos en el sector y la entrada de operadores privados.

²⁹ Desarrollo del servicio de telefonía móvil celular, apertura del mercado de larga distancia a nuevos operadores y concesión de canales nacionales de televisión.

³⁰ Entre 1994 y 2007, se desarrollaron tres generaciones de concesiones viales que incluyeron 3.700 km (22% de la red vial pavimentada), se privatizaron los puertos de servicio público y se concesionaron los principales aeropuertos.

³¹ A partir de la Ley 142 de 1994 (Ley de Servicios Públicos Domiciliarios) se realizaron los primeros procesos de vinculación de participación privada para la prestación de servicios (CONPES, 1997).

³² Las tres generaciones de concesiones viales presentaron retrasos y problemas con respecto a: (i) pago de anticipos; (ii) pago por obra de infraestructura, independientemente del cumplimiento del servicio; (iii) renegociaciones con significativas adiciones a los contratos (en tiempo y recursos); (iv) ineficiente asignación de riesgos; (v) deficiencias en los mecanismos de gestión predial y licencias ambientales; y (vi) estructuraciones técnico-financieras inadecuadas.

a otros sectores³³, el GdC impulsó importantes reformas en el marco normativo e institucional para la participación privada (¶1.36), cuyo hito principal fue la aprobación de la Ley de APP (Ley 1508 de 2012)³⁴ ([EEO3](#)).

- 1.13 **Ley de APP³⁵**. Esta ley establece un régimen jurídico específico para las APP con un carácter transversal a los diferentes sectores de infraestructura productiva y social. Entre las disposiciones más importantes de la ley se destacan: (i) definición de roles y funciones de las entidades y de los mecanismos para seleccionar la modalidad de contratación³⁶; (ii) valoración de las obligaciones contingentes y ratificación del plan de aportes al Fondo de Contingencias,³⁷ (¶1.38 y [EEO3](#)); (iii) reglamentación de proyectos APP de iniciativa privada³⁸; (iv) mecanismos de pago en función de la disponibilidad y nivel de servicio; (v) optimización de la transferencia y distribución de riesgos; (vi) límite a las adiciones de los contratos; y (vii) definición de requisitos mínimos para la estructuración de los proyectos.
- 1.14 **Otras reformas normativas e institucionales**, entre las cuales cabe destacar: (i) la creación de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), como institución especializada en la gestión de proyectos APP de transporte³⁹; (ii) la creación de la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), con el objetivo de gestionar e

³³ Teniendo en cuenta la brecha en infraestructura, el potencial y el grado de madurez para las APP de los sectores y las necesidades de financiamiento, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2014-2018), aprobado mediante la Ley 1753 de junio de 2015, establece como una de sus principales estrategias la consolidación del esquema APP en la provisión y gestión de infraestructura productiva y el impulso de su desarrollo en sectores sociales, con prioridad en transporte, agua y saneamiento, educación, salud y justicia.

³⁴ A través del Programa de Apoyo a la Participación Privada y Concesión en Infraestructura (PPCI) en sus tres fases (1996-2013), cuatro Cooperaciones Técnicas (CT) y el Programa de Apoyo a la Participación Privada actualmente en ejecución, el Banco ha acompañado al GdC en la evolución de la política de participación privada que dio lugar, entre otros, a la aprobación de la Ley de APP (¶1.38).

³⁵ Las APP son un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad pública, para brindar un activo o servicio público, en el que la parte privada asume una porción importante de riesgos y la responsabilidad de la gestión y la remuneración está vinculada al desempeño, BID (2015c). De esta forma, las APP suponen un concepto más amplio que las concesiones tradicionales para la cual existen diversas modalidades contractuales

³⁶ La justificación de la contratación requiere concepto previo del DNP, o de la entidad territorial, con base en la aplicación del comparador público-privado, metodología que evalúa los beneficios de un proyecto público frente a uno de APP.

³⁷ El concepto previo del DNP requiere de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) de la valoración de las obligaciones contingentes. Las obligaciones o pasivos contingentes hacen referencia a aquellos acuerdos contractuales que dan origen a obligaciones de pagos, las cuales pueden llegar a ser exigibles según la ocurrencia de un evento futuro e incierto. La Ley 448 de 1998 y el Decreto 423 de 2001, siguiendo las mejores prácticas de transparencia fiscal, establecieron la obligatoriedad del régimen de contingencias para todas las entidades públicas a nivel nacional y territorial y la creación del Fondo de Contingencias. Adicionalmente, la Ley 819 de 2003 estableció que el Marco Fiscal de Mediano Plazo debe incluir una previsión de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación.

³⁸ La ley establece dos modelos de APP: (i) iniciativa pública, en la que el originador del proyecto y responsable de adelantar la estructuración es un agente público; y (ii) iniciativa privada, en la que el responsable es un agente privado. ambos modelos pueden requerir el desembolso de recursos públicos. Un estudio reciente presenta una comparativa de varios países identificando las principales ventajas y desventajas de las iniciativas privadas ([Banco Mundial, 2014b](#)).

³⁹ La ANI se creó mediante el Decreto 4165 de 2011 y actualmente lidera la ejecución del Programa de Cuarta Generación de Concesiones Viales (4G).

incentivar la financiación y estructuración de proyectos de infraestructura⁴⁰; (iii) la aprobación de la Ley de Infraestructura de Transporte⁴¹, que complementó el marco regulatorio en materia de APP con la reglamentación de licencias ambientales, gestión de predios y solución de controversias, entre otros; y (iv) el apoyo al proceso de estructuración y validación financiera de los proyectos APP a través de entidades financieras de segundo piso y estructuradoras públicas como la Financiera del Desarrollo Territorial (FINDETER) y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE).

B. Retos de Políticas, Regulatorios e Institucionales

- 1.15 Según el Infrascopio⁴², Colombia se ubica en el quinto lugar de la región en cuanto a su capacidad para realizar APP en infraestructura, por debajo de Chile, Brasil, Perú y México. El país está clasificado como desarrollado en la dimensión marco regulatorio y como emergente en las dimensiones institucional, madurez operacional y ajuste subnacional. Aunque hoy Colombia cuenta con un marco regulatorio sólido para la implementación de proyectos APP, que ha permitido importantes avances en el sector transporte (¶1.29 y ¶1.32), no se ha logrado extender su utilización a otros sectores identificados como prioritarios para el país, en particular a los sectores de educación, salud y justicia (¶1.6 a ¶1.9), ni a nivel territorial.
- 1.16 Entre los principales retos para lograr la implementación efectiva de la APP, se reconocen: (i) la adecuación de marcos normativos y regulatorios sectoriales de acuerdo a las especificidades de cada sector; (ii) el fortalecimiento de la institucionalidad, con énfasis en el nivel subnacional; y (iii) la definición de parámetros y aspectos técnicos que faciliten la estructuración de proyectos.

1. Marco Normativo y Regulatorio

- 1.17 **Política y reglamentación sectorial.** La Ley de APP estableció un régimen jurídico para las APP con carácter transversal a los diferentes sectores de infraestructura productiva y social. Sin embargo, los sectores carecen de reglamentación específica y/o presentan diferentes grados en su desarrollo y aplicabilidad⁴³. Análogamente, el desarrollo de regulación para la asignación y captación de recursos para la financiación de proyectos APP es incipiente.
- 1.18 En el sector de agua potable y saneamiento básico, la Ley 142 de 1994 fijó el régimen de servicios públicos domiciliarios que indica las condiciones y requisitos que deben cumplir los prestadores de servicios de acueducto y alcantarillado. Bajo este marco, desde hace más de dos décadas, se ha vinculado al sector privado según diferentes esquemas que han permitido la

⁴⁰ La FDN se creó mediante el Decreto 4174 de 2011 y ha desempeñado un rol central en la financiación de proyectos de participación privada, especialmente en el 4G mediante el financiamiento directo a los proyectos de infraestructura y la movilización de recursos de inversionistas del sector privado. Las reformas regulatorias relacionadas con la operación de la FDN son parte del Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema Financiero (CO-L1144).

⁴¹ Ley 1682 de 2013.

⁴² Índice que evalúa la capacidad de los países de LAC para realizar APP en infraestructura. FOMIN y *The Economist Intelligence Unit* (2015).

⁴³ El [EER3](#) contiene una descripción detallada de las causas, problemas y su vinculación con los objetivos del programa.

mejora de coberturas e indicadores y cuya implementación no ha estado exenta de dificultades⁴⁴. Actualmente, la vinculación de capital privado continúa rigiéndose según el marco normativo sectorial establecido en la Ley 142, por lo que se hace necesario la reglamentación de la Ley de APP para permitir el desarrollo de estos esquemas en este sector⁴⁵.

- 1.19 En el caso de salud, si bien ha contado con participación importante del sector privado desde la reforma de la Ley 100 de 1993, este esquema no obedece a los parámetros y requisitos establecidos en la Ley de APP, tales como una debida asignación de riesgos y pagos por disponibilidad de servicio⁴⁶.
- 1.20 En el sector educación, desde principios del presente siglo se han desarrollado esquemas de prestación de servicios educativos con participación del sector privado, en el cual se contrata la provisión del servicio con una entidad privada y el Estado provee la infraestructura⁴⁷. Dicho sistema ha enfrentado serios desafíos debido a los mecanismos de contratación existentes que no responden a los parámetros establecidos en la Ley de APP.
- 1.21 En cuanto al sector de justicia, actualmente no se han desarrollado esquemas de APP ni de participación del sector privado para el desarrollo de infraestructura penitenciaria y carcelaria. No obstante, el GdC reconoce el potencial de este mecanismo como una alternativa viable y eficiente ante las necesidades de infraestructura del sector y para constituirse en una herramienta de mayor eficacia en la rehabilitación y reinserción de los privados de libertad⁴⁸.
- 1.22 Las principales razones para la ausencia de APP bajo la Ley 1508 en los sectores de educación, salud y justicia son: (i) complejidad de la regulación sectorial y su articulación con los esquemas APP, que no permiten identificar con claridad la factibilidad de su implementación; (ii) el desconocimiento por parte de las entidades públicas o privadas de los requisitos y procedimientos necesarios para desarrollar proyectos bajo esta figura; y (iii) la incertidumbre respecto a los mecanismos viables para el desarrollo de este tipo de proyectos (infraestructura con o sin prestación del servicio público asociado)⁴⁹.
- 1.23 En este contexto, la consolidación de un marco normativo que impulse el desarrollo de proyectos APP a nivel sectorial se encuentra limitada por la falta

⁴⁴ En los últimos 25 años, 114 municipios presentaron participación privada bajo diferentes modalidades de contrato, de los cuales 35 fueron interrumpidos o terminados. [DNP \(2015d\)](#).

⁴⁵ Artículo 3 de la Ley de APP.

⁴⁶ El sistema de salud de Colombia se basa en un modelo de aseguramiento. Bajo este sistema los usuarios son beneficiarios de un seguro de salud que cubre un plan obligatorio de beneficios. La financiación del seguro tiene dos regímenes: (i) el contributivo; y (ii) el subsidiado por el Estado. Las aseguradoras captan los recursos transferidos por el sector público para el régimen subsidiado y los pagos del sector privado para el régimen contributivo. A su vez, las aseguradoras tienen que contratar una red de prestadores de servicios entre los oferentes públicos y privados. Las aseguradoras han consolidado la inversión privada en su propia red de prestadores mediante integraciones verticales, y no a través de APP. DNP (2015b).

⁴⁷ Además de este esquema, también se cuenta con experiencia en: (i) *vouchers* educativos para estudiantes de secundaria; (ii) contratación de cupos con colegios privados para estudiantes del sector público; y (iii) con programas de créditos condonables para educación superior en universidades privadas.

⁴⁸ CONPES (2015b).

⁴⁹ DNP (2015b) y CONPES (2015c).

de: (i) lineamientos de política que promuevan la utilización de esquemas APP; (ii) reglamentación de la Ley 1508 según el marco normativo sectorial para permitir la aplicación de APP en agua y saneamiento; (iii) lineamientos de política que articulen las necesidades de infraestructura y las características sectoriales propias en educación y justicia; y (iv) adecuación y actualización de instrumentos que faciliten la identificación, valoración y asignación de riesgos.

- 1.24 **Recursos y financiamiento.** La factibilidad de proyectos APP implica el concurso de diferentes fuentes de recursos públicos y privados. La Ley de APP reconoce como fuentes de pago los aportes públicos de acuerdo al límite legal⁵⁰, la explotación económica o una combinación de ambas, conforme a la estructuración de cada proyecto.
- 1.25 La implementación de esquemas APP implica contar con mecanismos de financiación específicos que respondan a las necesidades particulares y al grado de desarrollo de cada sector y que brinden sostenibilidad a los proyectos. Este es el caso de transporte urbano y férreo de pasajeros donde existe la oportunidad de captar recursos adicionales, tales como cobros por congestión, plusvalías y mecanismos de captura de valor. Asimismo, en el caso de educación, salud y justicia, dado que sus características limitan la obtención de ingresos para el privado a través de la explotación económica⁵¹, se prevé que su estructuración obedecerá principalmente a iniciativas públicas, donde la captación de fuentes adicionales de recursos, tanto públicos como privados, cobra especial relevancia para asegurar la viabilidad financiera de los proyectos.
- 1.26 En general, se han identificado como principales obstáculos para el establecimiento de condiciones adecuadas que incentiven el desarrollo de proyectos APP y optimicen los recursos públicos: (i) restricciones para el uso de recursos presupuestales con destinación específica para proyectos APP en sectores de infraestructura productiva y social, diferentes a transporte; (ii) limitación del derecho a retribuciones⁵²; (iii) restricciones para la utilización de fuentes adicionales de recursos en proyectos de transporte urbano; (iv) límite a los aportes públicos para viabilizar proyectos de iniciativa privada de sectores no viales; y (v) ausencia de mecanismos específicos que permitan la confluencia de recursos de distintas fuentes de financiación de infraestructura educativa.

2. Marco Institucional

- 1.27 La Ley de APP asignó responsabilidades a las entidades públicas del orden nacional y territorial relacionadas con la evaluación, aprobación e implementación de iniciativas, según un esquema que requiere articulación, recursos técnicos y capacidad institucional.

⁵⁰ En proyectos de iniciativa privada los aportes públicos no podrán ser superiores al 20% del presupuesto estimado de inversión.

⁵¹ En salud, según la Ley 1122 de 2007, la venta de servicios es una fuente de recursos para cubrir los servicios de salud, pero no para financiar infraestructura; y en educación, a partir de la Ley 1450 de 2011 se garantizan recursos para la gratuidad de los servicios académicos.

⁵² La Ley de APP no considera algunas fuentes a efectos de retribución al privado, tales como el reconocimiento de derechos reales sobre inmuebles no requeridos para la prestación del servicio, predios.

- 1.28 En proyectos de orden nacional o territorial donde existe financiación o cofinanciación de la Nación, la ley otorgó al Departamento Nacional de Planeación (DNP) la responsabilidad de emitir concepto en relación con la selección de la modalidad de contratación (¶1.13). En proyectos sin cofinanciación de la nación, esta responsabilidad recae sobre las secretarías de planeación del orden territorial. En ambos casos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) es responsable del análisis de riesgos, el plan de aportes al Fondo de Contingencias y la validación financiera. Los ministerios e instituciones sectoriales a nivel territorial son responsables de priorizar este tipo de proyectos en sus planes de desarrollo y liderarlos desde su inicio hasta su culminación. En el sector transporte, Colombia cuenta con una institucionalidad nacional consolidada para las APP liderada por la ANI (¶1.14). A su vez, el DNP, además de apoyar la evolución de la participación privada en este sector, ha liderado la formulación de la Ley de APP y centraliza el apoyo a los otros sectores para el desarrollo de este tipo de proyectos. Por su parte, a nivel territorial, hay iniciativas para la creación de institucionalidad especializada, como es el caso de la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Cundinamarca.
- 1.29 A partir de la aprobación de la Ley de APP, la formulación de proyectos bajo este mecanismo ha tenido un importante auge. Desde el inicio del Registro Único de Asociaciones Público Privadas (RUAPP)⁵³ en el 2013, se han inscrito más de 400 proyectos. La aprobación y contratación de proyectos se ha concentrado en el sector transporte⁵⁴ y más del 90% de los proyectos registrados son iniciativas privadas, de las cuales sólo un 2% han sido contratadas⁵⁵. Así mismo, se han contratado el 19% de los proyectos presentados a nivel nacional y menos del 1% de los proyectos a nivel territorial.
- 1.30 En este contexto, entre las principales debilidades asociadas a los procesos de gestión y planificación de las APP, se destacan: (i) limitaciones institucionales a nivel nacional para atender las demandas operativas relacionadas con este esquema; (ii) a excepción del sector transporte, las entidades encargadas de realizar la gestión de proyectos APP y liderar estos sectores no cuentan con áreas técnicas especializadas; y (iii) los sectores diferentes a transporte no disponen de un mecanismo y criterios para la evaluación y priorización de iniciativas APP.
- 1.31 Adicionalmente, a nivel territorial⁵⁶ esta situación se agrava debido a la menor capacidad institucional para la estructuración y gestión de proyectos⁵⁷, específicamente relacionada con: (i) carencia de recursos focalizados en la

⁵³ La Ley estableció la creación de un registro denominado RUAPP administrado por el DNP, que recopila la información sobre el estado de los proyectos de iniciativa pública y privada a nivel nacional y territorial.

⁵⁴ El 58% de los proyectos registrados en el RUAPP pertenecen a transporte, mientras que el 42% restante corresponde a otros sectores, tales como agua y saneamiento, salud y justicia, entre otros. DNP (2015d).

⁵⁵ El 54% de las iniciativas públicas han sido contratadas.

⁵⁶ El modelo de descentralización asignó a las entidades territoriales responsabilidades en la prestación de servicios y bienes públicos, para lo que cuentan con diversas fuentes de financiación como el Presupuesto General de la Nación (PGN), el Sistema General de Regalías (SGR), el Sistema General de Participaciones (SGP), recursos propios y crédito, entre otros.

⁵⁷ El 49% de los secretarios de planeación coinciden en que la formulación y estructuración de proyectos es uno de los principales problemas en el ciclo de los mismos. Fedesarrollo (2014).

estructuración de proyectos⁵⁸; (ii) desarticulación con la oferta nacional para la estructuración de proyectos y asistencia técnica a las entidades territoriales⁵⁹; (iii) ausencia de mecanismos que permitan la concurrencia de recursos de distintas fuentes para el desarrollo de proyectos de impacto regional; y (iv) carencia de programas de fortalecimiento y capacitación de las entidades territoriales para la gestión y desarrollo de proyectos APP.

3. Estructuración de Proyectos

- 1.32 A partir de la expedición de la ley en 2012, Colombia ha desarrollado una importante experiencia en estructuración de proyectos APP con la ejecución del Programa de Cuarta Generación de Concesiones Viales (4G)⁶⁰. A través de un proceso que se inició con la estructuración de cuatro proyectos piloto, el programa incorporó los lineamientos establecidos por la Ley de APP, las lecciones aprendidas de las generaciones anteriores de concesiones viales (¶1.12), así como buenas prácticas internacionales⁶¹ ([EEO3](#)). De esta forma, se homogeneizaron las especificaciones de los estudios técnicos, modelos financieros y metodologías de valoración de riesgos⁶². Asimismo, se desarrolló un contrato marco, en el cual se incorporaron los pagos por disponibilidad y nivel de servicio, mecanismos de asignación de riesgos y fórmulas de solución de controversias y terminación. El 4G orienta las inversiones en los próximos años, por lo que se requiere contar con una visión de largo plazo que incluya, además de infraestructura vial, las necesidades en otros modos de transporte y su articulación, de tal forma que posibilite la identificación y priorización de una cartera de proyectos de APP.
- 1.33 Debido a que no ha habido desarrollo de proyectos bajo la Ley de APP en los otros sectores, que considere las características específicas de cada sector y que incorpore las lecciones aprendidas en transporte y las mejores prácticas internacionales, se hace necesario el desarrollo de instrumentos que orienten la estructuración de los proyectos y los programas de inversión según los requerimientos técnicos, legales y financieros, incluyendo la factibilidad de las fuentes de financiación, y el desarrollo de especificaciones técnicas y legales estandarizadas. Esto permitirá la optimización de los procesos de planificación y estructuración y la mejora en la calidad de la inversión.

⁵⁸ Por la falta de proyectos debidamente estructurados, al cierre de 2014 no se comprometieron el 12% de los recursos del SGR correspondientes al período 2012-2014.

⁵⁹ Según información del DNP, de una revisión de proyectos estructurados por entidades del orden nacional (FDN, FONADE y FINDETER), el 93% de los proyectos corresponde a clientes del orden nacional y sólo el 6% a entidades territoriales.

⁶⁰ El 4G contempla la ejecución de más de 30 proyectos de concesión con una inversión del orden de US\$23.000 millones, la intervención de cerca de 7.000 km y la construcción de más de 1.200 km de doble calzada. En las dos primeras olas del programa, se adjudicaron 19 proyectos y otros dos proyectos de la tercera ola se encuentran en proceso de adjudicación. Se prevén limitaciones para avanzar con el resto de la tercera ola debido a restricciones fiscales. Asimismo, siete proyectos cuentan con cierre financiero, los cuales se están viendo condicionados por la situación macroeconómica, el aumento de tipos de interés de los bancos locales y de instrumentos del mercado de capitales.

⁶¹ BID (2011).

⁶² Según los lineamientos establecidos en la [guía de buenas prácticas para la ejecución de proyectos de APP](#) desarrollada por el MHCP y el DNP con el apoyo del FOMIN.

C. Justificación del Programa, Alineación Estratégica y Experiencia del Banco en el Sector

- 1.34 **Justificación del programa.** Esta operación está alineada con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 (¶1.36) y la Estrategia del Banco con Colombia ([GN-2832](#)) (¶1.37) en cuanto a la participación del sector privado para incrementar la provisión y calidad de los servicios de infraestructura, optimizando el uso de los recursos públicos. El programa busca dar continuidad al apoyo del Banco al GdC y su estrategia de canalizar los recursos y capacidades del sector privado hacia proyectos de alto impacto a nivel nacional y territorial, desarrollada durante más de dos décadas (¶1.38). Asimismo, amplía el enfoque a sectores de infraestructura productiva y social en los que el desarrollo de la participación privada ha sido limitado o resulta incipiente, y cuyas estructuras institucionales sectoriales presentan debilidades para el desarrollo de proyectos de APP.
- 1.35 El programa contribuirá a atender la problemática descrita (¶1.17 a ¶1.33) y los desafíos actuales del país en materia de APP (¶1.15 a ¶1.16), aprovechando las lecciones aprendidas y consolidando los resultados alcanzados en el sector transporte ([EEO3](#)). Para ello, las acciones del programa, en sus dos tramos y en función del grado de madurez de los sectores, están orientadas a: (i) contribuir a la adecuación y actualización de los sistemas normativos a través de reglamentación y desarrollo de lineamientos sectoriales (¶1.44 a ¶1.48); (ii) incrementar las capacidades institucionales a nivel nacional y territorial (¶1.49 a ¶1.53); y (iii) facilitar la estructuración de proyectos de participación privada y el desarrollo de los programas de inversión sectorial, a través de la identificación e implementación de recomendaciones y buenas prácticas sectoriales (¶1.54 a ¶1.58).
- 1.36 **Estrategia del Gobierno de Colombia.** El PND (2014-2018) establece como una de sus principales estrategias la consolidación del esquema APP en la provisión y gestión de infraestructura productiva y el impulso de su desarrollo en sectores sociales. En este contexto, con miras a mejorar la calidad de la inversión, reconoce la necesidad de: (i) impulsar el desarrollo de infraestructura social y la ejecución por parte de las entidades subnacionales; (ii) fortalecer la capacidad técnica, institucional y regulatoria de las entidades públicas, tanto a nivel nacional como subnacional, para la identificación, estructuración e implementación de proyectos APP; (iii) canalizar otras fuentes de recursos para el desarrollo de proyectos; y (iv) desarrollar instrumentos financieros para reducir el costo de apalancamiento de los proyectos y asegurar su bancabilidad.
- 1.37 **Alineación estratégica.** Respecto a la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) (2010-2020) (GN-2788-5), el programa se alinea con el desafío de desarrollo de productividad e innovación con enfoque en la provisión de infraestructura y servicios públicos adecuados, confiables y asequibles. Esta alineación se justifica en tanto que el programa busca incrementar la inversión privada en la provisión y calidad de los servicios de infraestructura productiva y social (¶1.42), lo cual representa un insumo de apoyo para la productividad de las empresas, facilitando la acumulación de capital, la modernización tecnológica y la innovación. La mejor calidad y la disponibilidad de la infraestructura genera eficiencias en la prestación y desempeño de sus servicios asociados. Estas

acciones potenciarán el crecimiento económico y la competitividad del país. Asimismo, el programa se alinea con el área transversal de capacidad institucional y estado de derecho, este alineamiento se justifica por el desarrollo del marco normativo y generación de capacidad de gobiernos de orden nacional como subnacional en materia de APP, lo que impacta en un incremento del volumen, calidad y accesibilidad a los servicios públicos. El programa es consistente con el objetivo de la Estrategia del Banco con Colombia (GN-2832) (¶1.10 y ¶1.34) y está alineado con las siguientes áreas y objetivos estratégicos: (i) aumentar la productividad de la economía elevando la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano, y disminuyendo los costos de transacción de la economía; y (ii) incrementar la movilidad social y consolidación de la clase media a través del acceso equitativo a servicios básicos de calidad. El programa se encuentra incluido en el Documento de Programa País de Colombia 2016 (GN-2849). De la misma manera, es consistente con la Estrategia de Infraestructura para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN-2710-5) y el Marco Sectorial de Transporte (GN-2740-3), con relación al fortalecimiento de marcos regulatorios, institucionales y técnicos de autoridades nacionales y subnacionales, para implementar esquemas más eficientes de infraestructura y servicios con participación privada. Asimismo, el programa es consistente con los Marcos Sectoriales de: Educación y Desarrollo Infantil Temprano (GN-2708-2), en su cuarta dimensión “todas las escuelas tienen recursos adecuados y son capaces de utilizarlos para el aprendizaje”; Salud y Nutrición (GN-2735-3), en su segunda dimensión “todas las personas tienen acceso a servicios de salud y nutrición de alta calidad y de manera oportuna y continua”; Seguridad Ciudadana y Justicia (GN-2771-3), en su tercera dimensión de éxito “los ciudadanos acceden a servicios de justicia penal, incluyendo programas de rehabilitación y reinserción para privados de libertad de manera eficiente y oportuna asegurando la garantía de sus derechos”; y Agua y Saneamiento (GN-2781-3), en su tercera dimensión “la gestión en la prestación de los servicios es eficiente y sostenible, y se incrementa la participación del sector privado”. Del mismo modo, el programa y los objetivos sectoriales son congruentes con los principios de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (GN-2716-6). El sector de agua y saneamiento en Colombia satisface la condición de sostenibilidad financiera, en tanto que existe un marco regulatorio avanzado, con separación de roles, que promueve la eficiencia y la transparencia y establece los criterios para la retribución de los proyectos. Asimismo, se satisface la condición de evaluación económica, pues se realizó un análisis costo-beneficio, que demuestra que los beneficios económicos y sociales esperados compensan los costos a incurrir en el contexto del programa ([EEO13](#)). Por otra parte, el programa se alinea con el reciente plan de negocios de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII/GN-310) en cuanto a las actividades del Grupo BID sin garantía soberana con el sector privado en apoyar y promover la inversión en infraestructura para incrementar la competitividad, productividad e integración, y buscar un entorno propicio para el apoyo a la participación privada.

1.38 El apoyo del Banco a la participación privada en Colombia. A través del Programa de Apoyo a la Participación Privada y Concesión en Infraestructura

(PPCI) en sus tres fases (1996-2013)⁶³, cuatro Cooperaciones Técnicas (CT)⁶⁴, así como con el Programa de Apoyo a la Participación Privada (PAPP)⁶⁵ actualmente en ejecución, el Banco ha acompañado durante dos décadas al GdC en el diseño e implementación de la política de participación privada. Por su relevancia, como principales productos obtenidos se destacan: (i) la expedición del documento Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3615 del 2009, para facilitar la gestión de activos públicos a través de esquemas APP⁶⁶; (ii) la expedición de la Ley de APP y sus decretos reglamentarios; (iii) la guía de buenas prácticas para la ejecución de proyectos APP; (iv) el comparador público privado; (v) la metodología de valoración y seguimiento de riesgos en proyectos de infraestructura con participación público privada; y (vi) la guía de obligaciones contingentes: metodologías del caso colombiano⁶⁷. Asimismo, como principales resultados se destacan: (a) la atracción de inversión en infraestructura (US\$18.700 millones a través del PPCI-1 y PPCI-2)⁶⁸; (b) el desarrollo de un marco normativo para las APP que sitúan a Colombia entre los cinco primeros países de la región; y (c) mayor capacidad institucional de Colombia para las APP, con la creación de la ANI, el Grupo de Participación Privada del DNP, y al MHCP y su Grupo de Riesgos ([EE03](#)). Por otra parte, a través de operaciones sin garantía soberana, el Banco ha apoyado al sector privado con financiamiento en proyectos de APP con inversiones totales del orden de US\$2.100 millones⁶⁹.

- 1.39 Desde junio de 2015, y a partir de la estrategia del GdC establecida en el PND 2014-2018 (¶1.36), el Banco a través del PAPP y como parte del proceso de preparación de la presente operación, ha apoyado el diseño y desarrollo de las principales reformas orientadas a la consolidación de la política pública para la vinculación de la participación privada. Específicamente, entre otros, se destacan: (i) formulación de lineamientos de política para incentivar esquemas APP, con énfasis en sectores sociales, tales como educación y justicia⁷⁰; (ii) desarrollos normativos y regulatorios para la facilitar la asignación y captación de recursos para proyectos APP⁷¹; (iii) definición de mecanismos de fortalecimiento institucional para la gestión de proyectos APP, con énfasis en el nivel territorial⁷²; y (iv) elaboración de instrumentos para facilitar la estructuración de proyectos de participación privada a través del desarrollo de estudios marco,

⁶³ (i) PPCI Fase 1 (1996), 927/OC-CO y 927A/OC-CO, US\$12,5 millones; (ii) PPCI Fase 2 (2004), 1594/OC-CO, US\$5 millones; y (iii) PPCI Fase 3 (2008), 2079/OC-CO, US\$14,1 millones.

⁶⁴ (i) DNP (ATN/OC-10925-CO, US\$0,8 millones); (ii) Instituto Nacional de Concesiones (INCO), (ATN/MT 9636-CO, US\$0,4 millones FOMIN); (iii) MHCP (ATN/ME-10985-CO, US\$0,5 millones FOMIN); y (iv) DNP y ANI (ATN/ME-13232-CO, US\$1 millón).

⁶⁵ PAPP (2013) 3090/OC-CO, US\$25 millones.

⁶⁶ El CONPES es la máxima autoridad nacional de planeación que coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el gobierno a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales.

⁶⁷ [Incluye metodología de valoración del pasivo contingente en proyectos de infraestructura desarrollados bajo esquemas de participación público privada.](#)

⁶⁸ DNP (2005) y Vivas Reyna, J. (2008).

⁶⁹ Entre los principales proyectos se destacan: (i) modernización, operación y mantenimiento del Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá; (ii) la operación, explotación comercial, modernización y mantenimiento de seis aeropuertos en el noroccidente del país; y (iii) el proyecto del 4G Perimetral del Oriente de Cundinamarca.

⁷⁰ CONPES 3831 y CONPES 3828 de 2015.

⁷¹ Ley 1753 de junio de 2015 (art 33, 37 y 38).

⁷² Ley 1753 de junio de 2015 (art 141 y 196).

estructuración de proyectos piloto y definición de estándares sectoriales⁷³. Estas acciones constituyen el eje estructural de la presente operación y están reflejadas en la Matriz de Políticas. Una CT actualmente en preparación (CO-T1416) reforzará el trabajo relacionado con el cumplimiento de las metas propuestas en la presente operación y las acciones orientadas al segundo tramo del PBP.

- 1.40 **La experiencia del Banco en APP en la región.** La experiencia del Banco en la región es amplia abarcando temas regulatorios, institucionales, de estructuración y financiamiento de proyectos, con un enfoque multisectorial. Se destaca el apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) en materia de regulación, planificación, intercambio de conocimiento⁷⁴ y diseño y gestión de proyectos, incluyendo el Programa Regional de Servicios de Asesoría en APP (RG-M1214), co ejecutado con el Departamento de Infraestructura (INE), cuyo fin es el fortalecimiento de la capacidad del gobierno y del sector privado en América Latina y Caribe (LAC), para contratar la provisión de infraestructura y servicios a través de APP. Asimismo, se destacan iniciativas lideradas por INE como: (i) el Fondo de Preparación de Proyectos BNDES (Banco de Desarrollo de Brasil) (BR-T1046) establecido en 2007, en asociación con el BNDES y la Corporación Financiera Internacional (IFC) que apoya a entidades públicas de Brasil, con recursos financieros y técnicos en la estructuración de proyectos APP en el sector transporte, educación y salud. El fondo es reembolsable y ha logrado apalancar US\$4.300 millones de inversión privada; (ii) participación del Banco en el Fondo Global de Infraestructura (FGI)⁷⁵, creado por el Banco Mundial y apoyado por otros bancos de desarrollo ([GN-2841](#)), cuyo fin es habilitar la inversión privada en nuevos proyectos de infraestructura complejos en economías en desarrollo, centrado en las APP; (iii) implementación de la plataforma *International Infrastructure Support System* (IISS) que apoyará la preparación de proyectos de APP con herramientas sofisticadas de gestión y seguimiento del ciclo del proyecto; y (iv) apoyo transversal a través del *Infrafund* ([GN-2404-4](#)) a diferentes gobiernos de LAC para desarrollar sus marcos normativos, fortalecer su institucionalidad y formular herramientas para proyectos APP; e iniciativas lideradas por el Departamento de Conocimiento y

⁷³ Estudios marco de APP en los sectores de educación y salud, y estructuración de un proyecto piloto en cada uno de los siguientes sectores: (i) transporte; (ii) educación; (iii) salud; (iv) agua potable y saneamiento básico; y (v) justicia.

⁷⁴ Desde 2004 apoyando a 12 países con 28 leyes y regulaciones emitidas, 22 unidades de APP establecidas y más de 2.000 profesionales capacitados. Asimismo se atrajeron US\$671 millones en inversión privada y más de US\$4.000 millones en inversiones privadas previstas a través de APP, por medio de 18 proyectos de CT. Difusión de conocimiento a través del Infrascopio (2012-2014); [PPP Américas](#) (evento que reúne a funcionarios gubernamentales y expertos del sector privado para compartir experiencias y mejores prácticas en la identificación, selección, preparación, y gestión de las APP); [Guía de Referencia de APP](#) (producto en conjunto con WB, PPIAF y ADB, que representa una visión global de la diversidad de enfoques y experiencias en la aplicación de APP); y programas de capacitación tales como: (i) el Programa para el Impulso de APP en Estados Mexicanos ([PIAPP](#)); (ii) Programa de Fortalecimiento a Municipios para el Desarrollo de Proyectos de APP ([MuniAPP](#)) con un diplomado del tecnológico de Monterrey (más de 1.300 alumnos de 12 países); y (iii) cursos de la Corporación Nacional para el Desarrollo de Uruguay con la Universidad Politécnica de Madrid. FOMIN (2015).

⁷⁵ Focalizado en: (i) el fortalecimiento de las actividades de preparación de proyectos y su estructuración financiera; (ii) la adecuada identificación y mitigación de riesgos; y (iii) el fomento a la participación de inversionistas privados e institucionales en el mercado de infraestructura. Actualmente el Banco estructura apoyo a Brasil en los procesos de concesión (programa de inversión en logística) y evalúa potencial apoyo en Colombia.

Aprendizaje (KNL), como el curso de APP Implementando Soluciones en LAC, bajo el formato MOOC (*Massive Online Open Courses*) que busca ayudar a cerrar brechas de conocimiento en la utilización efectiva de APP. Finalmente, con relación al apoyo de la ventanilla sin garantía soberana del BID se destaca el financiamiento a proyectos de APP en LAC con inversiones totales mayores a US\$9.000 millones⁷⁶.

- 1.41 **Lecciones aprendidas.** Un factor clave para reducir la brecha en infraestructura (¶1.4) y aumentar la provisión y calidad de sus servicios asociados, es potenciar el incremento de inversión privada de manera complementaria a la inversión pública (EEO9). Entre las principales lecciones aprendidas (EEO10) y mejores prácticas derivadas del apoyo del Banco en Colombia (¶1.38) y en la región (¶1.40), así como de la experiencia internacional (¶1.11 y EEO3) en materia de financiamiento de infraestructura y asesoría en APP⁷⁷, se encuentran: (i) disponer de un marco jurídico y regulatorio específico en materia de APP que atribuya funciones y responsabilidades a las entidades públicas del gobierno, así como las reglas y criterios para la participación del sector privado; (ii) reforzar los procesos de preinversión y la capacidad institucional en materia de estructuración, diseños técnicos y gestión de proyectos de APP⁷⁸; (iii) desarrollar mecanismos que generen sostenibilidad financiera y garantías frente a los análisis de riesgos de proyectos de APP y compromisos de pago de las entidades públicas promotoras de proyectos, tales como fondos de contingencias o fondos de garantía; y (iv) diseñar esquemas adecuados que conviertan a la infraestructura en una clase de activo que permita atraer a nuevos actores como inversionistas institucionales al financiamiento de infraestructura. El diseño del presente programa ha incluido estas lecciones aprendidas, en línea con los objetivos estratégicos y desafíos del GdC (¶1.34 a ¶1.36).

D. Objetivos, Componentes y Costos

- 1.42 **Objetivo.** El objetivo general del programa es contribuir a reducir la brecha en la provisión y calidad de los servicios de infraestructura productiva y social, incrementando la competitividad y el crecimiento económico. El objetivo específico del programa es contribuir a incrementar la inversión privada en la provisión y gestión de infraestructura productiva y social, a través de la consolidación de la política pública para la vinculación de la participación privada a nivel nacional y territorial.
- 1.43 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo del componente es asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Políticas.

⁷⁶ Entre los principales proyectos se destacan: (i) la Línea 2 y 4 del Metro de Lima (PE-L1160); (ii) la Línea 4 del Metro de Sao Paulo (BR-L1079); (iii) la expansión, operación y mantenimiento de Autopistas Urbanas S.A. (AUSA) en Argentina (AR-L1166); y (iv) la construcción, operación y mantenimiento de la carretera *Transjamaica Highway* (JA-L1022).

⁷⁷ FOMIN (2015) y BID (2015a).

⁷⁸ Farquharson et al (2011), <http://pppnetwork.ning.com/>.

- 1.44 **Componente II. Sistema normativo para la provisión y gestión de infraestructura a través de participación privada.** Este componente se divide en dos subcomponentes.
- 1.45 **Subcomponente II.1. Lineamientos de política y reglamentación sectorial.** El objetivo de este subcomponente es contribuir a la adecuación y actualización de los sistemas normativos a través de la reglamentación, desarrollo e implementación de lineamientos sectoriales para incentivar esquemas APP en los sectores de infraestructura productiva y social. Para esta primera operación se incluye: (i) diseño de lineamientos para impulsar el desarrollo y provisión de infraestructura pública y servicios mediante la formulación de políticas para la vinculación del sector privado; (ii) declaración de importancia estratégica del Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE)⁷⁹; (iii) aprobación de la reglamentación de la Ley de 1508 de 2012 (APP), según el marco normativo del sector de agua potable y saneamiento básico; y (iv) aprobación de los lineamientos de política para promover la articulación de las entidades territoriales y el sector privado con el GdC para solventar las necesidades del sistema penitenciario y carcelario en infraestructura especializada, particularmente en materia de inserción social de privados de libertad.
- 1.46 Para la segunda operación se prevé contar con: (i) aprobación de los lineamientos para impulsar el desarrollo y provisión de infraestructura pública y servicios mediante la formulación de políticas para la vinculación del sector privado; (ii) diseño de lineamientos para la asignación de riesgos en proyectos APP en el sector educación; (iii) diseño de lineamientos para la asignación de riesgos en proyectos APP en el sector agua potable y saneamiento básico; y (iv) diseño de lineamientos para la asignación de riesgos en proyectos APP en el sector justicia.
- 1.47 **Subcomponente II.2. Fuentes de recursos para las APP.** El objetivo de este subcomponente es contribuir a la consolidación del marco normativo para el financiamiento de proyectos APP que fomente el desarrollo de la participación privada. Para esta primera operación se incluye: (i) modificación de la normativa respecto de la fuente de financiación de proyectos APP, incluyendo: (a) derecho a retribuciones; (b) otras fuentes de financiación para los sistemas integrados de transporte urbano; y (c) aumento en el límite de aportes públicos en proyectos APP de iniciativa privada no viales; y (ii) reglamentación de la financiación, cofinanciación y ejecución de proyectos de infraestructura educativa con cargo a los recursos del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa (FFIE)⁸⁰.
- 1.48 Para la segunda operación se prevé contar con: (i) modificación de la asignación de recursos presupuestales para proyectos APP en sectores de infraestructura productiva y social; y (ii) definición del mecanismo de seguimiento del PNIE.

⁷⁹ El PNIE es una política orientada a la implementación de la jornada única escolar, y por medio de ésta, a mejorar la calidad de la educación. Se requiere la declaración de su importancia estratégica considerando que desarrolla prioridades sectoriales definidas en el PND 2014-2018 y por la necesidad de garantizar recursos mediante vigencias futuras.

⁸⁰ El FFIE es una cuenta especial del Ministerio de Educación cuyos recursos se destinarán a la estructuración, desarrollo e implementación de proyectos del PNIE.

- 1.49 **Componente III. Consolidación del marco institucional.** Este componente se divide en dos subcomponentes:
- 1.50 **Subcomponente III.1. Fortalecimiento institucional a nivel nacional.** El objetivo de este subcomponente es contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales a nivel nacional para la gestión de proyectos APP. Para esta primera operación se incluye: (i) creación de la Subdirección de APP dentro del MHCP; y (ii) reglamentación del mecanismo de evaluación y priorización de proyectos APP distintos de proyectos nacionales de infraestructura de transporte.
- 1.51 Para la segunda operación se prevé contar con: (i) definición de necesidades institucionales a nivel nacional para el desarrollo de proyectos APP y lineamientos para impulsar la creación de dependencias especializadas en estructuración de proyectos APP en las entidades nacionales; y (ii) seguimiento de los proyectos APP reportados a través del RUAPP.
- 1.52 **Subcomponente III.2. Fortalecimiento institucional a nivel territorial.** El objetivo de este subcomponente es contribuir a incrementar las capacidades institucionales a nivel territorial para la gestión de proyectos APP. Para esta primera operación se incluye: (i) modificación normativa para incentivar la estructuración y financiación de proyectos APP, incluyendo: (a) asignación de recursos para la estructuración de proyectos de carácter estratégico del orden nacional y territorial y de la canalización de recursos a través de entidades públicas de carácter financiero del orden nacional; y (b) otorgamiento al Gobierno Nacional de la facultad de presentar a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD)⁸¹ proyectos de impacto regional en los que concurren fuentes de financiación públicas o privadas con cargo al Sistema General de Regalías (SGR)⁸²; (ii) reglamentación de los mecanismos de estructuración y presentación de proyectos por parte del Gobierno Nacional y reconocimiento de costos de estructuración con recursos del SGR, incluyendo esquemas APP; y (iii) definición de las entidades públicas de carácter financiero del orden nacional mediante las cuales se pueden canalizar recursos para la identificación, preinversión y estructuración de proyectos de carácter estratégico del orden nacional y territorial.
- 1.53 Para la segunda operación se prevé contar con: (i) definición de lineamientos para el fortalecimiento de las capacidades territoriales en estructuración de proyectos, incluyendo esquemas APP; (ii) definición de requisitos para la presentación de proyectos APP al SGR; (iii) implementación del esquema para la financiación de estudios de identificación, preinversión y estructuración de proyectos de carácter estratégico del orden nacional y territorial; e

⁸¹ Los OCAD son órganos sin personería jurídica conformados por representantes del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal o Distrital. Son responsables de definir, evaluar, aprobar y priorizar los proyectos de inversión que se financian con recursos del SGR, así como designar su ejecutor. Existen OCAD a nivel municipal, departamental, regional y nacional. Decreto 1075 de 2012.

⁸² Los ingresos que conforman el SGR provienen de la explotación de los recursos naturales no renovables. Estos ingresos se destinan al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población. Acto Legislativo No. 05 del 18 de julio de 2011.

(iv) implementación de un programa de capacitación y fortalecimiento en el desarrollo de proyectos APP a entidades territoriales.

1.54 **Componente IV. Apoyo a la estructuración técnica de proyectos.** Este componente se divide en dos subcomponentes:

1.55 **Subcomponente IV.1. Programas de inversión y estructuración de proyectos.** El objetivo de este subcomponente es contribuir a facilitar la estructuración de proyectos de participación privada y el desarrollo de los programas de inversión sectorial, a través de la identificación e implementación de recomendaciones y buenas prácticas, desde el punto de vista técnico, económico, financiero, jurídico, institucional, y de seguimiento y control. Para esta primera operación se incluye: (i) definición del Plan Maestro de Transporte Intermodal 2015-2035; (ii) aprobación de estudios marco de APP en los sectores de educación y salud; y (iii) definición del alcance de la estructuración de un proyecto piloto en cada uno de los siguientes sectores: (a) transporte; (b) educación; (c) salud; (d) agua potable y saneamiento básico; y (e) justicia.

1.56 Para la segunda operación se prevé contar con: (i) aprobación del Plan Maestro de Transporte Intermodal 2015-2035; y (ii) estructuración de un proyecto piloto en cada uno de los siguientes sectores: (a) transporte; (b) educación; (c) salud; (d) agua potable y saneamiento básico; y (e) justicia.

1.57 **Subcomponente IV.2. Estándares técnicos.** El objetivo de este subcomponente es contribuir a estandarizar los aspectos técnicos de provisión y gestión de infraestructura a través del desarrollo de guías y especificaciones técnicas para proyectos APP. Para esta primera operación se incluye: (i) definición de indicadores de nivel de servicio y su gradualidad para la aplicabilidad y operatividad de las APP en el sector de agua y saneamiento; y (ii) aprobación de los estándares técnicos en la provisión y gestión de infraestructura educativa.

1.58 Para la segunda operación se prevé contar con la aprobación de indicadores de nivel de servicio y su gradualidad para la aplicabilidad y operatividad de las APP en el sector de agua y saneamiento.

E. Indicadores Clave de la Matriz de Resultados

1.59 Para monitorear y evaluar los resultados de las medidas de política y reformas contempladas en el programa, se elaboró una Matriz de Resultados ([EER3](#)) en conjunto con el prestatario. El programa contribuirá a la mejora del siguiente indicador de impacto: incremento en la inversión en infraestructura como porcentaje del PIB. Los principales resultados esperados del programa incluyen: (i) mejora del marco regulatorio para las APP; (ii) incremento en la utilización de recursos públicos asignados para APP; (iii) mejora del marco institucional para las APP; y (iv) mejora en los procesos de estructuración en proyectos APP de iniciativa pública.

1.60 **Análisis económico ([EEO1](#)).** Se realizó un análisis costo-beneficio de intervenciones sectoriales en educación, agua y saneamiento y transporte; no se incluyen los sectores de salud y cárceles, para los que no existen análisis de

costo-eficiencia o costo-beneficio que se puedan adaptar al caso colombiano. En el escenario básico, las inversiones privadas totales (que incluyen tanto a los sectores con evaluación costo-beneficio como lo que no lo tienen) que se movilizarían hasta el año 2030 ascienden, en valor presente (descontados al 12%), a US\$4.325 millones. Los beneficios sociales de las inversiones con evaluación costo-beneficio ascienden a US\$4.173 millones durante el mismo período, y los costos del grupo de proyectos con evaluación costo-beneficio ascienden a US\$3.566 millones. Esto resulta en una relación beneficio-costos de 1,17 y una Tasa Interna de Retorno (TIR) del 17%. Tanto en el escenario alto como en el escenario bajo, se preserva la TIR, pero las inversiones y los beneficios varían en la misma proporción del PIB. En el escenario alto, las inversiones privadas y los beneficios aumentan un 20%, y en el escenario bajo, las inversiones privadas y los beneficios disminuyen en 7,69%. En conclusión, la operación presenta una evaluación económica favorable tanto en su conjunto como en cada sector evaluado.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 El programa está estructurado bajo la modalidad de Préstamo de Apoyo a Reformas de Política Programáticas (PBP), de conformidad con el documento CS-3633-1 (¶1.3), conformado por dos operaciones programáticas independientes pero técnicamente relacionadas. La primera operación será por US\$400 millones, financiados con recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco con un único desembolso sujeto al cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas ([Anexo II](#)), la Carta de Políticas y de las condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo. El monto de la segunda operación será determinado y acordado con el país con base en las necesidades de financiamiento y el ejercicio de programación con el Banco. La modalidad programática es apropiada toda vez que este instrumento permite fortalecer el diálogo de políticas con el GdC en el proceso de reformas normativas, de marco institucional y de estructuración técnica de proyectos propuestos, y le da flexibilidad para adaptarse a los cambios en la estrategia de ejecución de las reformas a mediano plazo en función del conocimiento adquirido.

B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.2 Esta operación PBP no financia inversiones físicas y tampoco prevé actividades con implicaciones negativas sobre los recursos naturales, por lo que no requiere clasificación de impacto ex ante (B.13) de acuerdo a la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703). Se espera que el impacto social del programa sea positivo y que como consecuencia del incremento de la inversión privada en infraestructura económica y social se mejoren las condiciones de acceso y calidad de los servicios asociados a la misma, tanto a nivel nacional como territorial.

C. Otros Riesgos y Aspectos Especiales

- 2.3 La operación cuenta con amplio apoyo político y con el compromiso del GdC para desarrollar las acciones de política acordadas en la presente operación. El principal riesgo identificado está relacionado con las demoras en el desarrollo de las reformas relativas a la adecuación y fortalecimiento del marco institucional y de desarrollo de estándares sectoriales en los sectores sociales, en cuanto a la emisión de sus lineamientos de política específicos entorno a las APP. Estos serán mitigados mediante el apoyo del DNP⁸³ a las entidades responsables por medio de talleres y reuniones técnicas a ser realizadas por el grupo de participación privada y las acciones priorizadas por el PAPP. Actualmente se está en preparación la CT CO-T1416 orientada a la consolidación de las acciones derivadas de las reformas contempladas en el programa, así como apoyar la definición y alcance específico de las reformas del segundo tramo del PBP.
- 2.4 **Sostenibilidad de las reformas.** La sostenibilidad de las reformas se sustentan en: (i) el compromiso del GdC y la prioridad para incentivar la inversión privada, reflejado en el PND 2014-2018 (¶1.36); y (ii) un marco normativo estable y la experiencia adquirida con base en las lecciones aprendidas de Colombia en los últimos dos décadas ([EEO3](#)).

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor (OE).** El prestatario es la República de Colombia. La ejecución del programa y la utilización de los recursos del financiamiento del Banco serán llevadas a cabo por el prestatario a través del MHCP en calidad de OE. A su vez, el OE llevará a cabo el programa en coordinación con el DNP, quien tendrá la responsabilidad de coordinar por medio de sus direcciones sectoriales y el grupo de participación privada, el seguimiento al cumplimiento de los requisitos de la Matriz de Políticas ([Anexo II](#)).

B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.2 El prestatario y el Banco han acordado monitorear la ejecución del programa a partir de reuniones anuales según se detalla en el Plan de Monitoreo y Evaluación ([EEO2](#)). El MHCP en coordinación con el DNP, coordinará el cumplimiento de condiciones de la primera operación, así como de los demás compromisos y será responsable de proveer información sobre los avances de la Matriz de Política ([Anexo II](#)) y Matriz de Resultados ([EER3](#)), así como de remitir al Banco las evidencias de los medios de verificación. Los indicadores de la Matriz de Resultados guiarán el monitoreo del programa y la evaluación, una vez finalizada la última operación del PBP. La información será recabada anualmente, proveyendo la pertinente explicación en caso de distorsiones.

⁸³ El grupo de participación privada depende de la Subdirección Sectorial del DNP y está conformado por un grupo de 10 especialistas en participación privada que apoyan la gestión en las áreas técnicas.

- 3.3 El Informe de Terminación del Programa (PCR) se realizará al final de la última operación, y evaluará el impacto alcanzado y el cumplimiento de los objetivos previstos por el programa, hasta seis meses después de la fecha del último desembolso. El prestatario ha acordado con el Banco los indicadores, la línea de base y las metas para llevar a cabo dicha evaluación final.

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 **Carta de Política.** La Matriz de Políticas para la operación propuesta está alineada con la Carta de Políticas ([EER1](#)) emitida por el GdC.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Productividad e Innovación -Capacidad Institucional y Estado de Derecho		
Indicadores de contexto regional			
Indicadores de desarrollo de países			
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2832	(i) Elevar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano, y disminuir costos de transacción de la economía; (ii) Incrementar el acceso equitativo a servicios básicos de calidad.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2849	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2016.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad			
	Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	7.7		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9.6	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	3.6		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0		
4. Análisis económico ex ante	7.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	2.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	0.0		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	2.0		
4.4 Supuestos Razonables	2.0		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.0		
5. Evaluación y seguimiento	6.5	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	1.5		
5.2 Plan de Evaluación	5.0		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Bajo		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B.13		
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)			
No-Fiduciarios			
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	El Banco ha apoyado al sector mediante cuatro cooperaciones técnicas: ATN/OC-10925-CO, ATN/MT 9636-CO, ATN/ME-10985-CO y ATN/ME-13232-CO.	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

A partir de la década de los noventa Colombia ha avanzado en la estructuración de la participación privada para el desarrollo de infraestructura pública (social y productiva), ejecutando una inversión privada anual promedio de 3.2% de su PIB, entre 2000 y 2013. Si bien el país ha impulsado la participación privada en la inversión de infraestructura a través de reformas sectoriales e institucionales, los esfuerzos han sido insuficientes para cerrar la brecha existente en la provisión de infraestructura y lograr que la participación privada se extienda a sectores distintos al de transporte. Los documentos del proyecto identifican adecuadamente estas brechas y la evolución de la participación del sector privado en Colombia.

La operación CO-L1162, primera de una serie programática de apoyo a reformas de política (PBP), pretende contribuir a la consolidación de la política pública ya existente, para la vinculación de la participación privada en la provisión y gestión de servicios de infraestructura a nivel nacional y territorial. Con ello se busca cerrar la brecha existente, en un escenario donde la inversión pública es limitada en el mediano plazo, a través de cuatro componentes: (i) estabilidad macroeconómica; (ii) sistema normativo para la provisión y gestión de infraestructura a través de participación privada; (iii) consolidación del marco institucional; y (iv) apoyo a la estructuración técnica de proyectos. El objetivo específico del programa se centra en incrementar la inversión privada en la provisión y gestión de infraestructura productiva y social. La intervención es consistente con el diagnóstico e identifica correctamente los objetivos, impactos y resultados a partir de las reformas en las políticas propuestas. La lógica vertical es sólida, y permite entender la intervención en sus dos tramos.

El análisis económico se fundamenta en evaluaciones de intervenciones sectoriales en educación, agua y saneamiento y transporte. Los resultados se muestran positivos, con una relación beneficio-costo de 1,17 y una Tasa Interna de Retorno (TIR) del 17%. El análisis de sensibilidad muestra resultados razonables. Sin embargo, se tendría que haber replanteado el párrafo que corresponde a las conclusiones de la evaluación económica con mayor objetividad y precisión. Asimismo, se debería haber reformulado la evaluación del sector salud para hacerla consistente. Si bien se ha extraído la transferencia de beneficios de la cuantificación de beneficios del marco general, ésta se mantiene en su contenido.

El programa presenta un plan de monitoreo adecuado a la aplicación de las políticas propuestas y una metodología de evaluación basada en una comparación de antes y después, a partir de los indicadores de resultados. También se llevará a cabo una evaluación económica ex post.

El riesgo general valorado de la operación es bajo. Se ha identificado como riesgo medio en el diseño de la operación la posible demora en la implementación de las reformas relacionadas con la adecuación y fortalecimiento del marco institucional y de desarrollo de estándares sectoriales en los sectores sociales en cuanto a aprobación de estándares e indicadores de nivel de servicio.

**APOYO AL PROGRAMA DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS (APP) DE COLOMBIA
 (PROGRAMA DE APOYO A REFORMAS DE POLÍTICAS)**

MATRIZ DE POLÍTICAS

Objetivo: El objetivo general del programa es contribuir a reducir la brecha en la provisión y calidad de los servicios de infraestructura productiva y social, incrementando la competitividad y el crecimiento económico. El objetivo específico del programa es contribuir a incrementar la inversión privada en la provisión y gestión de infraestructura productiva y social, a través de la consolidación de la política pública para la vinculación de la participación privada a nivel nacional y territorial.

OBJETIVOS Y ALCANCES	REFORMAS DE POLÍTICA I	REFORMAS DE POLÍTICA II
Componente I. Estabilidad macroeconómica		
El objetivo del componente es asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa.		
Contribuir a la mejora de la estabilidad macroeconómica.	El marco macroeconómico es consistente con los objetivos del programa y la Carta de Políticas.	El marco macroeconómico es consistente con los objetivos del programa y la Carta de Políticas.
Componente II. Sistema normativo para la provisión y gestión de infraestructura a través de participación privada		
Subcomponente II .1 Lineamientos de política y reglamentación sectorial. El objetivo de este subcomponente es contribuir a la adecuación y actualización de los sistemas normativos a través de la reglamentación, desarrollo e implementación de lineamientos sectoriales para incentivar esquemas APP en los sectores de infraestructura productiva y social.		
Contribuir a la adecuación y actualización de los sistemas normativos a través de la reglamentación, desarrollo e implementación de lineamientos sectoriales para incentivar esquemas de APP en los sectores de infraestructura productiva y social.	Diseño de lineamientos para impulsar el desarrollo y provisión de infraestructura pública y servicios mediante la formulación de políticas para la vinculación del sector privado, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> • Promover la ejecución de proyectos de APP en sectores de infraestructura social y productiva. • Distribuir el cupo presupuestal de vigencias futuras con destinación a la ejecución de los proyectos de APP. • Promover el fortalecimiento de la capacidad técnica de las entidades nacionales para adelantar los procesos de desarrollo, gestión y administración de proyectos APP. 	Aprobación de los lineamientos para impulsar el desarrollo y provisión de infraestructura pública y servicios mediante la formulación de políticas para la vinculación del sector privado, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> • Promover la ejecución de proyectos de APP en sectores de infraestructura social y productiva. • Distribuir el cupo presupuestal de vigencias futuras con destinación a la ejecución de los proyectos de APP. • Promover el fortalecimiento de la capacidad técnica de las entidades nacionales para adelantar los procesos de desarrollo, gestión y administración de proyectos APP. • Definir los lineamientos generales de asignación de riesgos en los procesos de participación privada en infraestructura.

OBJETIVOS Y ALCANCES	REFORMAS DE POLÍTICA I	REFORMAS DE POLÍTICA II
	<p>Declaración de importancia estratégica del Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE) de acuerdo a la Ley 819 del 2013, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estructura, alcance y características del PNIE. • Definición y propósitos del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa (FFIE) y de su Junta Administrativa. <p>Aprobación de la reglamentación de la Ley de 1508 de 2012 (APP), según el marco normativo del sector de agua potable y saneamiento básico, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Requisitos en procesos de selección de proyectos de APP. • Mecanismo de retribución en proyectos de APP. • Niveles de servicio y estándares de calidad. • Requisitos para la evaluación y viabilización de la estructuración de APP. <p>Aprobación de los lineamientos de política para promover la articulación de las entidades territoriales y el sector privado con el GdC para solventar las necesidades del sistema penitenciario y carcelario en infraestructura especializada, particularmente en materia de inserción social de privados de libertad, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adecuación de condiciones sanitarias y servicios conexos básicos. • Ampliación de cupos para la rehabilitación y reinserción del privado de libertad, incluyendo incentivos para la participación del sector privado a la rehabilitación a través de procesos productivos. • Modernización del registro y caracterización de los privados de libertad. 	<p>Diseño de lineamientos para la asignación de riesgos en proyectos APP en el sector educación.</p> <p>Diseño de lineamientos para la asignación de riesgos en proyectos APP en el sector agua potable y saneamiento básico.</p> <p>Diseño de lineamientos para la asignación de riesgos en proyectos APP en el sector justicia.</p>
<p>Subcomponente II.2 Fuentes de recursos para las APP. El objetivo de este subcomponente es contribuir a la consolidación del marco normativo para el financiamiento de proyectos APP que fomente el desarrollo de la participación privada.</p>		
<p>Establecer un marco normativo para el financiamiento de proyectos APP con el objetivo de estimular el desarrollo de la participación privada.</p>	<p>Modificación de la normativa respecto de la fuente de financiación de proyectos APP, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derecho a retribuciones, considerando: (i) Incorporación de aportes en especie por parte de las entidades estatales; (ii) reconocimiento de derechos reales sobre inmuebles que no se requieran para la prestación del servicio para el cual se desarrolló el proyecto; y (iii) establecimiento de unidades funcionales de tramos de túneles o de vías férreas con disponibilidad parcial a efectos de retribución. • Otras fuentes de financiación para los sistemas integrados de transporte urbano, tales como: (i) fondos de estabilización y subsidio 	<p>Modificación de la asignación de recursos presupuestales para proyectos APP en sectores de infraestructura productiva y social.</p>

OBJETIVOS Y ALCANCES	REFORMAS DE POLÍTICA I	REFORMAS DE POLÍTICA II
	<p>a la demanda; (ii) contribución por el servicio de garajes o zonas de estacionamiento; (iii) cobros por congestión o contaminación; (iv) cofinanciación por parte de la Nación para proyectos APP en transporte urbano; y (v) otras fuentes de generación y captura de valor.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento en el límite de aportes públicos en proyectos APP de iniciativa privada no viales. 	
	Reglamentación de la financiación, cofinanciación y ejecución de proyectos de infraestructura educativa con cargo a los recursos del FFIE.	Definición del mecanismo de seguimiento del PNIE.
Componente III. Consolidación del marco institucional		
Subcomponente III.1 Fortalecimiento institucional a nivel nacional. El objetivo de este subcomponente es contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales a nivel nacional para la gestión de proyectos APP.		
Fortalecer las capacidades institucionales para la gestión de APP, incluyendo: (i) diseño, implementación y gestión; (ii) desarrollo de capacidad institucional; y (iii) registro de proyectos APP.	<p>Creación de la Subdirección de Asociaciones Público Privadas dentro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con las funciones de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hacer seguimiento a los procesos de participación privada considerados estratégicos. • Emitir lineamientos generales que aseguren los términos financieros más convenientes para la Nación en procesos de participación privada en infraestructura. • Colaborar en la preparación de los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) que establezcan lineamientos sobre procesos de vinculación de capital y participación privada. • Asesorar en la negociación de concesiones y preparar los proyectos de actos administrativos correspondientes cuando las entidades competentes lo soliciten o el ministerio lo considere necesario. • Presentar concepto para la incorporación de recursos y la programación de necesidades presupuestales de concesiones. • Coordinar con la Subdirección de Riesgo la evaluación y el análisis de las contingencias de la Nación en relación con los asuntos de su competencia. • Participar en la formulación de directrices, estrategias, programas, procedimientos y planes de acción relacionados con las funciones del área. 	Definición de necesidades institucionales a nivel nacional para el desarrollo de proyectos APP y lineamientos para impulsar la creación de dependencias especializadas en estructuración de proyectos APP en las entidades nacionales.
	Reglamentación del mecanismo de evaluación y priorización de proyectos APP distintos de proyectos nacionales de infraestructura de transporte.	Seguimiento de los proyectos APP reportados a través del Registro Único de APP.

OBJETIVOS Y ALCANCES	REFORMAS DE POLÍTICA I	REFORMAS DE POLÍTICA II
Subcomponente III.2 Fortalecimiento institucional a nivel territorial. El objetivo de este subcomponente es contribuir a incrementar las capacidades institucionales a nivel territorial para la gestión de proyectos APP.		
Incrementar las capacidades institucionales a nivel territorial para la gestión de proyectos APP, incluyendo: (i) aspectos presupuestarios; (ii) proyectos de impacto regional; y (iii) desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales.	<p>Modificación normativa para incentivar la estructuración y financiación de proyectos APP, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asignación de recursos para la estructuración de proyectos de carácter estratégico del orden nacional y territorial y de la canalización de recursos a través de entidades públicas de carácter financiero del orden nacional. • Otorgamiento al Gobierno Nacional de la facultad de presentar a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) proyectos de impacto regional en los que concurren fuentes de financiación públicas o privadas con cargo al Sistema General de Regalías. 	Definición de lineamientos para para el fortalecimiento de las capacidades territoriales en estructuración de proyectos, incluyendo esquemas APP.
	Reglamentación de los mecanismos de estructuración y presentación de proyectos por parte del Gobierno Nacional y reconocimiento de costos de estructuración con recursos del Sistema General de Regalías, incluyendo esquemas APP.	Definición de requisitos para la presentación de proyectos APP al Sistema General de Regalías.
	Definición de las entidades públicas de carácter financiero del orden nacional mediante las cuales se pueden canalizar recursos para la identificación, preinversión y estructuración de proyectos de carácter estratégico del orden nacional y territorial.	<p>Implementación del esquema para la financiación de estudios de identificación, preinversión y estructuración de proyectos de carácter estratégico del orden nacional y territorial.</p> <p>Implementación de un programa de capacitación y fortalecimiento en el desarrollo de proyectos APP a entidades territoriales.</p>
Componente IV. Apoyo a la estructuración técnica de proyectos		
Subcomponente IV.1. Programas de inversión y estructuración de proyectos. El objetivo de este subcomponente es contribuir a facilitar la estructuración de proyectos de participación privada y el desarrollo de los programas de inversión sectorial, a través de la identificación e implementación de recomendaciones y buenas prácticas sectoriales desde el punto de vista técnico, económico, financiero, jurídico, institucional, seguimiento y control.		
Facilitar la estructuración de proyectos de participación privada y el desarrollo de los programas de inversión sectorial, a través de la identificación e implementación de recomendaciones y buenas prácticas sectoriales desde el punto de vista técnico,	<p>Definición del Plan Maestro de Transporte Intermodal 2015-2035 incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modelo de priorización de proyectos de infraestructura. • Cartera de proyectos priorizados de infraestructura multimodal del orden nacional. • Propuestas de financiación de largo plazo y de lineamientos institucionales. 	Aprobación del Plan Maestro de Transporte Intermodal 2015-2035.
	Aprobación de estudios marco de APP en los sectores de educación y salud, incluyendo:	Estructuración de un proyecto piloto en cada uno de los siguientes sectores: (i) transporte; (ii) educación;

OBJETIVOS Y ALCANCES	REFORMAS DE POLÍTICA I	REFORMAS DE POLÍTICA II
<p>económico, financiero, jurídico, institucional, seguimiento y control, etc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de buenas prácticas para la implementación de proyectos bajo el esquema de APP. • Análisis y evaluación de los aspectos normativos, institucionales, financieros y técnicos involucrados en la prestación de estos servicios. • Recomendaciones sobre las tipologías de desarrollo del esquema de APP. • Metodología de priorización y propuesta de proyectos piloto. <p>Definición del alcance de la estructuración de un proyecto piloto en cada uno de los siguientes sectores: (i) transporte; (ii) educación; (iii) salud; (iv) agua potable y saneamiento básico; y (v) justicia. El alcance de la estructuración incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de las recomendaciones del estudio marco, en caso de aplicar. • Propuesta de estandarización de esquemas APP, considerando estructuración, casos de negocio (gerencial, estratégico, económico, financiero y jurídico), esquemas de seguimiento y control (indicadores, disponibilidad, calidad de servicio, fórmula de pago y remuneración, entre otros). • Recomendaciones de ajustes normativos y/o institucionales, en caso de aplicar. 	<p>(iii) salud; (iv) agua potable y saneamiento básico; y (v) justicia. El alcance de la estructuración incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis y evaluación de recomendaciones. • Propuesta de casos de negocio (gerencial, estratégico, económico, financiero y jurídico), esquemas de seguimiento y control (indicadores, disponibilidad, calidad de servicio, fórmula de pago y remuneración, etc.).
<p>Subcomponente IV.2. Estándares técnicos. El objetivo de este subcomponente es contribuir a estandarizar los aspectos técnicos de provisión y gestión de infraestructura a través del desarrollo de guías y especificaciones técnicas para proyectos APP.</p>		
<p>Establecer guías y especificaciones técnicas para el desarrollo de proyectos APP.</p>	<p>Definición de indicadores de nivel de servicio y su gradualidad para la aplicabilidad y operatividad de las APP en el sector de agua y saneamiento.</p> <p>Aprobación de los estándares técnicos en la provisión y gestión de infraestructura educativa.</p>	<p>Aprobación de indicadores de nivel de servicio y su gradualidad para la aplicabilidad y operatividad de las APP en el sector de agua y saneamiento.</p>