

Documento

Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación



3766

CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR UN EMPRÉSTITO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA POR USD 25 MILLONES, O SU EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS DESTINADO A FINANCIAR PARCIALMENTE EL PROGRAMA DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN PRIVADA (PAPP) EN INFRAESTRUCTURA

Departamento Nacional de Planeación: DIES,-SC-OAJ-DIFP
Ministerio de Hacienda y Crédito Público: -DGCPTN -SBI

Versión aprobada

Bogotá D.C., 16 de Septiembre de 2013

RESUMEN

La Constitución Política de 1991, generó un incremento de participación privada en diversos sectores económicos. Hoy en día, en el marco del actual Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” - PND, con los anteriores aprendizajes y las prioridades definidas por el Departamento Nacional de Planeación - DNP, se busca proporcionar un mayor impulso al uso del esquema de Asociaciones Público Privadas y a explorar mecanismos alternativos para canalizar inversión y gestión privada para la provisión de infraestructura pública tanto en los sectores que tradicionalmente se han beneficiado de dicha vinculación, como para el desarrollo de infraestructura social y de uso institucional.

Es así que, se busca adelantar con el apoyo de un empréstito externo un nuevo Programa de Apoyo a la Participación Privada (PAPP) en infraestructura a ser ejecutado por el DNP con el objetivo de fortalecer los mecanismos regulatorios y técnicos que faciliten la provisión de los servicios de infraestructura productiva y social que requiere el Estado en todos los sectores a través de la vinculación del sector privado. Para cumplir con este objetivo y atendiendo a las competencias propias del DNP-, el Programa se propone: (i) impulsar mecanismos y proyectos de vinculación del sector privado en infraestructura productiva y social; (ii) fortalecer la capacidad técnica, institucional y regulatoria de los sectores y de las entidades a cargo del desarrollo de infraestructura, para promover diversas formas de vinculación del sector privado; y (iii) fortalecer la capacidad técnica del DNP para el fomento de esquemas eficientes de participación privada y la atención de los requerimientos normativos de los proyectos de Asociación Público Privada – APP-.

Clasificación: K221

Palabras Claves: Infraestructura Productiva y Social, Participación Privada, Banca Multilateral, Promoción, Estructuración, Contratación, Asociaciones Público Privadas.

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN.....	6
II. ANTECEDENTES	7
JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA	12
A. Técnica	12
B. Económica y Social	13
C. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada	16
III. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA.....	18
A. Objetivo	18
B. Componentes	19
C. Costos del Programa	21
D. Programación de Desembolsos	22
E. Esquema Institucional	22
F. Indicadores del Programa	23
IV. RECOMENDACIONES.....	23
VI. ANEXOS	25

I. INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y los artículos 7¹, 8² y 40³ del Decreto 2681 de 1993⁴, el presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES, el concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por USD 25 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el Programa de Apoyo a la Participación Privada (PAPP) en Infraestructura.

El siguiente documento tiene seis secciones, incluida esta introducción. En la segunda se describen los antecedentes, en donde se hace referencia a la política que sustenta el Programa asociado a la operación de crédito y a los resultados de las operaciones precedentes al mismo. En la tercera se da la Justificación, en la cual se exponen los argumentos que brindan el sustento técnico y socio-económico a la solicitud

¹ Contratos de empréstito. Son contratos de empréstito los que tienen por objeto proveer a la entidad estatal contratante de recursos en moneda nacional o extranjera con plazo para su pago. Los empréstitos se contratarán en forma directa, sin someterse al procedimiento de licitación o concurso de méritos. Su celebración se sujetará a lo dispuesto en los artículos siguientes. Aclarado Decreto 620 de 1994 Operaciones de Crédito Público.

² **Artículo 8°.-** Empréstitos externos de la Nación. La celebración de contratos de empréstito externo a nombre de la Nación, requerirá:

a) Autorización para iniciar gestiones, impartida mediante resolución del Ministerio de hacienda y Crédito Público, la cual podrá otorgarse una vez se cuente con:

1.- Concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes; y,

2.- Concepto de la Comisión de Crédito Público si el empréstito tiene plazo superior a un año.

b) Autorización para suscribir el contrato impartida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base en la minuta definitiva del mismo.

³ **Artículo 40°.-** Emisión de autorizaciones y conceptos. Para emitir los conceptos y las autorizaciones que les corresponda, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tendrán en cuenta, entre otros, la adecuación de las respectivas operaciones a la política del Gobierno en materia de crédito público y su conformidad con el Programa Macroeconómico y el Plan Financiero aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes, y el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis.

Los conceptos del Conpes y del Departamento Nacional de Planeación, cuando haya lugar a ellos, se expedirán sobre la justificación técnica, económica y social del proyecto, la capacidad de ejecución y la situación financiera de la respectiva entidad, su plan de financiación por fuentes de recursos y el cronograma de gastos anuales.

⁴ *por el cual se reglamentan parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y conexas y la contratación directa de las mismas.*

del empréstito, la orientación del mismo, así como la justificación de la fuente de financiación seleccionada. La cuarta sección presenta la descripción del Programa, capítulo en el que se detallan los aspectos generales del mismo. En la quinta, se plasman las recomendaciones sobre acciones y tareas que deben adelantar las entidades involucradas para el logro de una ejecución exitosa del Programa planteado. Por último, se presenta la matriz de resultados esperada en la sección sexta de anexos.

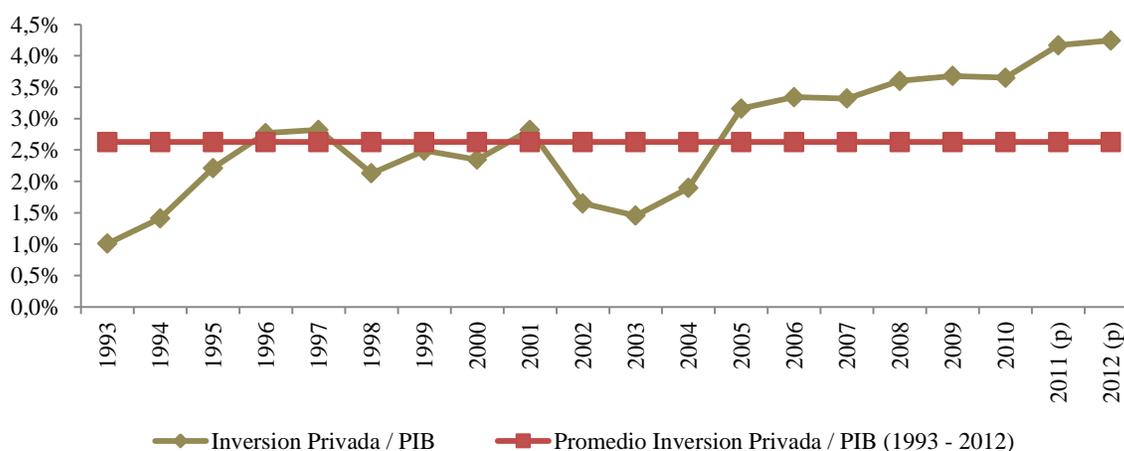
II. ANTECEDENTES

La Constitución Política de Colombia, expedida en 1991, le dio vida a un nuevo ciclo de actividad privada en el país, previendo un régimen económico libre para su participación en distintos sectores económicos. Así, inició la liquidación de entidades públicas y la privatización de parte de la banca y de las empresas industriales y comerciales del Estado. Este modelo de vinculación del sector privado, en sectores en los cuales el mismo históricamente era el único actor, permitió avanzar en la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura pública de transporte, mediante la adjudicación de concesiones viales, aeroportuarias, portuarias y férreas; en materia de telecomunicaciones, posibilitó el desarrollo del servicio de telefonía móvil celular, la apertura del mercado de larga distancia a nuevos operadores y una mejor oferta de televisión a través de la concesión de los canales nacionales y, en el sector de energía, hizo posible la mejora en la prestación de los servicios y el aseguramiento de la oferta en el largo plazo, a través de la venta de activos del sector y la entrada de operadores privados.

En síntesis, son múltiples y ya muy difundidos los beneficios que en nuestro país se han alcanzado con la vinculación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura, incluyendo el incremento de la productividad, la consolidación de empresas con mayor solidez financiera y mejor gestión, un entorno de competencia que favorece a los usuarios, mayores eficiencias en la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura, incrementos en la cobertura y calidad de los servicios prestados y disminución de los requerimientos públicos en infraestructura, entre otros aspectos.

En términos de inversión del sector privado, se ha conseguido la atracción de capital privado y de inversionistas internacionales para el desarrollo de infraestructura, modalidad que desde hace unos años se utiliza de manera exitosa a nivel internacional. La inversión privada en infraestructura sigue manteniendo una participación promedio del 2,66% del PIB entre 2000 y 2012 y con valores de alrededor o superiores al 3,5% a partir de 2006. Es importante destacar que en 2012 la inversión privada alcanzó su registro más alto de las últimas dos décadas, representando el 4.2% del PIB (Gráfica 1).

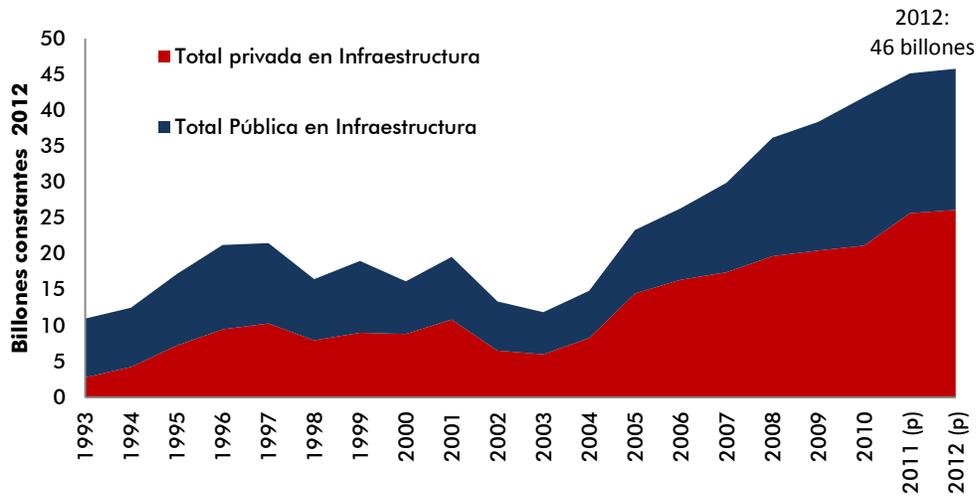
Gráfica 1. Inversión privada en Infraestructura como % del PIB



Fuente: Cálculos DNP

En términos de valores, el comportamiento de la inversión en infraestructura durante el período 1993-2012 (Gráfica 2), discriminada por fuente pública y privada, incluyendo las inversiones adelantadas en los subsectores de petróleo, carbón y minería, presenta un crecimiento sostenido a partir de 2004, especialmente en inversión privada.

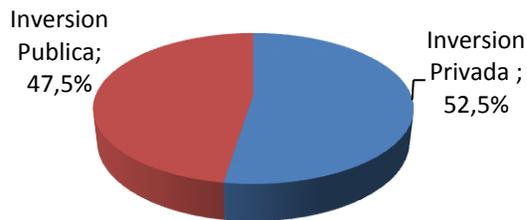
Gráfica 2. Inversión Pública y Privada en Infraestructura
Billones de Pesos de 2012



Fuente: Cálculos DNP

En las últimas dos décadas, el sector privado ha tenido una amplia participación en el desarrollo de infraestructura pública, alcanzando una participación acumulada del 53% de la inversión total en infraestructura. (Gráfica 3).

Gráfica 3.
Participación de la inversión pública y privada en infraestructura 1993-2012



Fuente: Cálculos DNP

Dentro de este marco y con el fin de favorecer la implantación de los esquemas de participación privada en el país, se creó el Programa de Apoyo a la Participación Privada y Concesiones en Infraestructura - PPCI en 1996, financiado con un crédito de la Banca Multilateral. El PPCI adquirió un gran valor estratégico para el país y mostró buenos resultados de desempeño técnico y administrativo, verificados por el cumplimiento de sus objetivos, el nivel de ejecución de los recursos del crédito externo contratado para su financiamiento, la eficiencia demostrada en el trámite de las solicitudes de financiamiento, el excelente apoyo técnico prestado a las entidades beneficiarias en la definición de los términos de referencia de los estudios, en la contratación de los mismos, en el seguimiento de los trabajos de los consultores, en la evaluación y recepción final de los estudios contratados y en la implementación de los resultados derivados de tales estudios.

Es importante destacar como productos recientes del PPCI, dentro de las políticas establecidas para facilitar el uso de mecanismos de financiación complementarios, el apoyo a proyectos tendientes a la modernización y aprovechamiento de los activos fijos de las entidades públicas, y el establecimiento de estrategias para la vinculación del sector privado al desarrollo de este tipo de infraestructura pública, los siguientes: la expedición del Documento Conpes 3615 de 2009⁵, con el cual se inició la búsqueda de nuevos esquemas financieros para la vinculación del sector privado en el desarrollo de proyectos públicos; la expedición de la Ley 1508 de 2012⁶, la cual enmarca jurídicamente el esquema de las APPs: los Decretos 1467 de 2012⁷, 100 del 25 de enero de 2013⁸, 1610 de 2013⁹, la

⁵ Iniciativa para la modernización y gestión de activos fijos públicos.

⁶ Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

⁷ Decreto 1467 de 2012 - Por el cual se reglamenta la Ley 1508 de 2012 en relación con aspectos tales como las condiciones para el cumplimiento de la disponibilidad, niveles de servicio, estándares de calidad, garantía de continuidad del servicio, términos y condiciones para la selección, celebración y ejecución de los contratos y demás elementos necesarios para el desarrollo de los esquemas de APP.

⁸ Decreto 100 de 2013 - Modificadorio del Decreto 1467 de 2012 en relación con aspectos de la precalificación y de las iniciativas privadas

⁹ Decreto 1610 de 2013 – Presenta los parámetros bajo los cuales el CONPES, previo concepto del CONFIS, define los límites para comprometer vigencias futuras de la Nación y las entidades estatales del orden nacional para los proyectos a ser ejecutados bajo el esquema de APP.

Resolución 3656 de 2012 – DNP¹⁰, y parte del apoyo técnico a la realización de la Guía de Buenas Prácticas para la ejecución de proyectos de Asociación Público-Privada, la cual sirve de orientación para todos los actores involucrados en el proceso de selección, estructuración, ejecución y acompañamiento a los proyectos a implementarse bajo este esquema.

Así mismo, es de resaltar el impulso que el programa PPCI-3 le ha dado a la estructuración de proyectos específicos en infraestructura social, con los cuales se esperan inversiones de alrededor de US\$190 millones por parte del sector privado.

Por un lado, buscando soluciones de infraestructura para edificaciones públicas, se adelantaron las estructuraciones de proyectos con vinculación privada para el diseño, construcción, dotación, operación y mantenimiento de sedes para la Superintendencia de Notariado y Registro y para la Seccional Cali de la Fiscalía General de la Nación. Se calcula que estos proyectos incluyan un monto de inversión privada cercana a los US \$100 millones y US\$ 70 millones, respectivamente.

Por otro lado, a través de la contratación de dos estudios se busca atraer un monto estimado en US\$ 20 millones al sector de la Primera Infancia. Se buscó la asesoría para definir las posibles modalidades, condiciones, requisitos, beneficios y riesgos de la participación privada en la prestación de los servicios de atención integral a la infancia en Hogares Comunitarios u otras modalidades que definieron el ICBF y DNP, bajo condiciones de calidad, eficiencia y eficacia. Posteriormente, y gracias al estudio anterior, se desarrolló la estructuración técnica, financiera y legal para el diseño, construcción y/u operación de infraestructura de distintas modalidades de prestación de servicios para la atención integral a la primera infancia.

¹⁰ Resolución 3656 de 2012 – DNP – Establece los parámetros para la evaluación del mecanismo de APP como una modalidad de ejecución de proyectos de qué trata la Ley 1508 de 2012 y el Decreto número 1467 de 2012.

Adicionalmente a los resultados alcanzados en materia regulatoria y de inversión, el PPCI 3 ha permitido tener una efectiva promoción del esquema de APP en todo el territorio nacional, buscando desarrollar capacidad técnica de entidades responsables de implementar proyectos. Como tarea permanente el DNP mantiene un acompañamiento constante tanto a nivel nacional como territorial en la identificación y estructuración de proyectos APP.

JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA

A. Técnica

Analizando las buenas prácticas internacionales para el desarrollo de oferta de infraestructura, considerando los favorables resultados de los anteriores Programas de Fomento a la Participación Privada en Colombia y ante las significativas necesidades existentes en materia de infraestructura en Colombia, es relevante la importancia que tiene para el país un programa de promoción de la inversión privada de la naturaleza del PAPP. Además de contribuir con apoyo directo a la estructuración de proyectos con participación privada, facilita la oportuna disponibilidad de recursos para financiar actividades de pre-inversión en sectores económicos determinados, posibilitando una expansión del flujo de capitales privados y promoviendo la consolidación de la política pública y creación de los marcos normativo, regulatorio e institucional para un óptimo desarrollo de este esquema.

Con este Programa, el DNP en coordinación con el MHCP busca ampliar su estrategia de promover la gestión privada en la inversión, construcción y desarrollo de la infraestructura, tanto en los sectores tradicionales de desarrollo económico como en el área de desarrollo social, a nivel nacional y territorial. Adicionalmente, busca implementar nuevas y diversas modalidades, variantes y esquemas contractuales para la vinculación de capital privado y así, atraer nuevos actores con capacidad de financiamiento de proyectos (inversores institucionales, fondos de inversión, etc.). Para ello, el DNP debe contribuir a desarrollar la capacidad de las entidades sectoriales comprometidas en la implementación

de los proyectos, y consolidar su competencia para responder a lo que le asigna la ley 1508 de 2012¹¹.

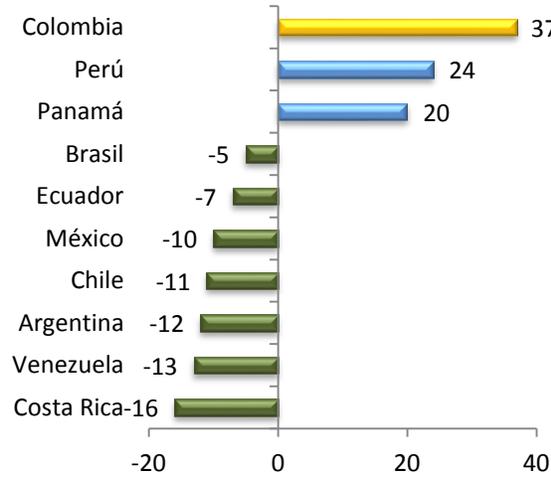
B. Económica y Social

Los Programas que se han adelantado en el país se han encaminado al fomento de la vinculación de capital privado en infraestructura pública logrando adecuar un marco propicio para facilitar las inversiones provenientes de este sector. De esta manera, se complementa la oferta que ha podido asumir el sector público en el desarrollo de la infraestructura.

Como resultado de lo anterior, el país ha presentado una variación positiva de la posición del indicador del Banco Mundial “Doing Business”, en el cual se hace una medición objetiva de las normas que regulan la actividad empresarial y su puesta en práctica en 185 economías (Gráfico 4). Adicionalmente el país ha logrado mejorar sus condiciones para desarrollar APPs, medido a través del índice “Infrascopio”, que evalúa la capacidad de 19 países de América Latina y el Caribe para desarrollar e implementar APPs en los sectores de transporte, agua, saneamiento y electricidad (Gráfica 5). Pese a mantenernos en el quinto lugar en la región, el avance entre 2010 y 2012 ha sido significativo (55.3 puntos a 59.5 puntos).

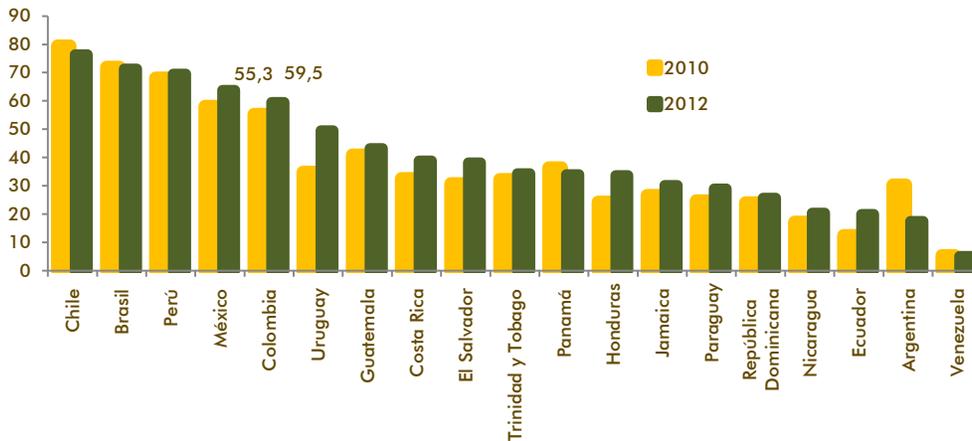
¹¹ Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

Gráfica 4.
Variación ranking Doing Business
2007-2012* (movimiento de puestos en el ranking)



Nota: *Valores positivos muestran mejoras en el ambiente empresarial y de negocios.
Fuente: Banco Mundial, Reportes Doing Business 2007 - 2012. DNP-DDE.

Gráfica 5. Índice “Infrascopio”
Capacidad para Desarrollar APP



Fuente: Infrascopio 2010 – 2012. Economist Intelligence Unit. Fondo Multilateral de Inversiones – BID

No obstante lo anterior, el rezago en la infraestructura del país es significativo, afectando la competitividad de la economía local. Debido a lo anterior, es clara la necesidad de potencializar las alternativas para cubrir dicho déficit, reflejado en las mediciones internacionales de calidad de infraestructura (Gráfica 6).

Gráfica 6.
Índice Agregado de Calidad de la Infraestructura



Fuente: Foro Económico Mundial, Reporte de Competitividad Mundial 2012 - 2013

Es en este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo -PND- señala que el éxito de las estrategias incluidas en cada uno de los ejes del plan depende de la efectividad de la ejecución de las entidades del Estado, pero también del papel crucial del sector privado y la sociedad civil, ya que el Estado es quien fija las reglas de juego y dirime los conflictos, pero el sector privado y la sociedad en general son quienes lo construyen y lo recorren. Así mismo, señala que es necesario contar con un conjunto de apoyos transversales como lo son el crecimiento de la productividad en el país, la participación privada en la oferta de bienes públicos proyectando su ejecución a través de la implementación del esquema de APP para la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura productiva y social; el fortalecimiento de la estructuración de proyectos a ser ejecutados por el sector privado; y el robustecimiento de los programas de participación privada del Gobierno Nacional, trasladando la experiencia adquirida en sectores productivos a los sectores sociales.

Considerando lo anterior, el PAPP será útil para cumplir con los lineamientos del PND y generar una mayor dinámica de participación privada en infraestructura, tanto productiva como social.

Se anota que los costos de esta operación y el cronograma de desembolsos se ajustan a los criterios de política fiscal señalados en el CONFIS y se encuentran de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo MGMP del DNP y la Ley 1593 de 2012¹².

C. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada

Desde 1996, el Banco viene apoyando al Gobierno de Colombia (GdC) por medio de operaciones de préstamo y cooperaciones técnicas, orientadas a reforzar la institucionalidad e impulsar el desarrollo de inversión privada en infraestructura. Este apoyo incluyó el desarrollo de marcos regulatorios de algunos sectores, sus requerimientos institucionales, el diseño de concesiones y el impulso al desarrollo de mecanismos de promoción de la participación privada en infraestructura a nivel nacional, así como estudios técnicos que sirvieron de base para la estructuración de los procesos de licitación. La ejecución satisfactoria de las etapas precedentes del programa, así como la profundización de la agenda y programas sectoriales, se debe en gran medida al grado de compromiso de las instituciones gubernamentales con la contribución y apoyo técnico del Banco, el cual es claro que ha tenido un rol estratégico en el Programa de Apoyo al Proceso de Participación y Concesiones en Infraestructura (PPCI) en Colombia.

Más allá de la financiación, el soporte técnico que la Banca Multilateral nos ofrece a través de posibilidades tales como la interacción con consultores internacionales especializados en infraestructura y participación privada, la transferencia de experiencia y conocimiento a nivel nacional y sub-nacional y la réplica de experiencias exitosas a nivel

12 Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2013.

internacional son fundamentales para implementar en nuestro país este tipo de esquemas de desarrollo.

Específicamente para la operación del PAPP la Banca Multilateral se ha consolidado como un socio clave al momento de definir la agenda de los países en materia de inversiones en infraestructura. Como prioridad institucional de su estrategia de “Infraestructura para la competitividad y el bienestar social”, promueve la asociación entre el sector público y privado para incrementar las inversiones en infraestructura productiva y social en la región, con el objeto de cerrar la brecha que la separa de otros mercados emergentes y asegurar el crecimiento sostenible. Su “Política social para la igualdad y la productividad” considera estratégico contar con el sector privado para la provisión de infraestructura y suministros, incentivando el uso de asociaciones público – privadas en la prestación de servicios públicos primarios de educación, salud, etc.

Consecuentemente, el PAPP contribuye con una de las prioridades sectoriales de la estrategia de apoyo al país de la Banca Multilateral, la cual orientará sus intervenciones hacia la modernización institucional, para focalizar las funciones de planeación, implementación y regulación sectorial y fortalecer la gestión de las entidades en la administración de la infraestructura a su cargo. Identifica a la promoción de esquemas de APP y la atracción de recursos de inversionistas institucionales para la financiación de proyectos como un área estratégica de apoyo, estando así alineado con las directrices dispuestas en el PND y con los objetivos del PAPP, que se presentan más adelante.

Finalmente la Banca ha priorizado en su agenda para la región, la promoción, el financiamiento y la implementación de proyectos APP, y cuenta con amplia experiencia particularmente en las áreas de fortalecimiento del marco legal, regulatorio y financiero; la identificación y preparación de proyectos; el financiamiento directo y apoyo financiero en la ejecución de APPs; el manejo fiscal de contingencias; el fomento del diálogo y la generación y difusión de conocimiento. La participación del Banco ha sido reconocida en particular por su valor agregado en términos de la aplicación de soluciones innovadoras, el mejor ambiente político cuando la intervención del sector público es necesaria para

asegurar la participación privada, y propuestas de solución a las brechas en el financiamiento de largo plazo para este tipo de proyectos.

Es por todo lo anterior que la Banca Multilateral se constituye no solamente en una alternativa financieramente atractiva y justificada, sino también en una fuente estratégica que incorpora sus mejores prácticas para beneficio del Programa en los aspectos técnicos, desde su estructuración hasta su implementación y seguimiento.

III. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

A. Objetivo

El objetivo del programa es fortalecer los mecanismos técnicos y regulatorios que promuevan la vinculación del sector privado en la financiación, provisión, operación y mantenimiento de la infraestructura y servicios asociados en diferentes sectores económicos y sociales.

Los objetivos específicos del programa son: i) impulsar mecanismos y proyectos de vinculación del sector privado en infraestructura productiva y social, mediante la elaboración de estudios de formulación de políticas y marcos institucionales, normativos o regulatorios, y de identificación, diagnóstico, conceptualización, pre-inversión, estructuración y/o apoyo en la implementación de proyectos; ii) fortalecer la capacidad técnica y regulatoria de los sectores y de las entidades a cargo del desarrollo de infraestructura, tanto a nivel nacional como sub-nacional, para conceptualizar, preparar, evaluar e implementar iniciativas y proyectos APP u otras formas de vinculación del sector privado; y iii) fortalecer al DNP para el fomento de esquemas eficientes de participación privada y la atención de los requerimientos normativos de los proyectos APP.

Se destaca en esta nueva etapa el carácter multisectorial del Programa con relación a la transversalidad para el fomento de la participación privada, en donde se incluyen sectores tales como transporte, energía, comunicaciones, agua y saneamiento básico, vivienda, espacio público, educación, salud, justicia, agropecuario, rural y defensa; este último en

desarrollos no relacionados directamente con armamento. Igualmente, en cuanto al carácter transversal a todos estos sectores, se busca optimizar la administración pública a través de esquemas de participación privada, incluyendo como aspecto básico la eficiencia administrativa al servicio del ciudadano.

B. Componentes

Los componentes del crédito son los siguientes:

1. Fomento a la participación privada

Este componente financiará la elaboración de estudios para la formulación y desarrollo de políticas y marcos normativos y/o regulatorios en distintos sectores de infraestructura con potencial inversión del sector privado, tanto a nivel nacional y/o subnacional y estudios técnicos de identificación, conceptualización, pre-inversión, estructuración y/o implementación de proyectos de vinculación del sector privado. Comprende actividades y estudios para el desarrollo del entorno institucional y fortalecimiento de las capacidades técnicas de las entidades responsables del desarrollo e implementación de dichos proyectos, políticas y marcos de participación privada. También se evaluarán experiencias de participación privada y se ejecutarán actividades de promoción, seguimiento, socialización, comunicación y divulgación de esquemas de participación privada, de proyectos específicos y de la información relacionada con el programa.

Este componente contempla:

- Continuación del proceso de consolidación y fortalecimiento de la capacidad técnica de las entidades responsables del establecimiento de políticas públicas, regulatorias y de supervisión para los sectores objeto de prestación de bienes y servicios requeridos por la Nación con potencial de ser proveídos por el sector privado, así como el fortalecimiento y desarrollo de las políticas, los marcos normativos y regulatorios correspondientes. En esta área se busca el fomento de la participación privada a través de distintos esquemas

definiendo organización, personal, procedimientos y el desarrollo de guías y metodologías para estandarizar la estructuración y evaluación de los proyectos referidos; así como el fortalecimiento de las capacidades técnicas de las instituciones involucradas en la implementación o evaluación de esquemas de vinculación del sector privado, a través de la socialización de tales esquemas y de la capacitación del personal involucrado en su estudio y/o implementación.

- Evaluación y fomento de la Participación Privada en Colombia, incluyendo el apoyo y acompañamiento en la elaboración de estudios de pre-inversión, estructuración y/o implementación de proyectos de asociación público-privada y en general de vinculación del sector privado, a nivel nacional y/o sub-nacional, así como la ejecución de estrategias y actividades de promoción. En éste se incluyen la evaluación de experiencias de participación privada y el seguimiento a la participación privada. En lo referente a la socialización se incluirían estrategias de comunicación y divulgación del esquema de APP y de proyectos específicos a grupos de interés, así como todos los gastos asociados al seguimiento de consultorías, proyectos y/o estudios de participación privada que se adelanten.

- De igual forma se brindará apoyo a entidades nacionales y sub-nacionales en el desarrollo e implementación de esquemas y proyectos de Asociación Público-Privada y/o apoyo a agencias de carácter sub-nacional que se encuentren encargadas o acompañen a los territorios en la implantación de esquemas de APP. Para el efecto, se tendrá en cuenta el estado de desarrollo de la participación privada en los diferentes sectores económicos y sociales, donde existe una disparidad en la experiencia relacionada, ejecutando programas focalizados de capacitación a entidades públicas de orden nacional o sub-nacional sobre el esquema de APP, orientándolos sobre oportunidades de desarrollo con este mecanismo. Igualmente se apoyará a las entidades de orden nacional y/o sub-nacional en la selección, evaluación e implementación de proyectos bajo este tipo de esquemas. Como insumo para las actividades anteriores, se producirán manuales y guías técnicas para la formulación, evaluación e implementación de proyectos mediante esquemas de vinculación de capital privado.

De acuerdo con lo expuesto, se puede observar que el presente componente es el objetivo fundamental del empréstito, demandando la mayor cantidad de recursos del mismo.

2. Fortalecimiento de la Capacidad del DNP

Este componente está dirigido a la consolidación de la capacidad del DNP para atender los procesos de selección, registro, análisis, evaluación, aprobación y gestión de proyectos APP en el marco de las tareas asignadas por la Ley 1508 de 2012 y sus funciones misionales. Entre las actividades comprendidas se encuentra la organización y puesta en funcionamiento de la unidad de participación privada que tendrá a cargo dichas funciones y la capacitación del personal del DNP (Subdirección Sectorial, Unidad de Participación Privada y Direcciones Técnicas Sectoriales) relacionadas con el Programa.

3. Administración, Gestión, Auditoría y Evaluación

Adicional a las actividades comprendidas en los mencionados componentes, el Programa financiará también los gastos asociados a la administración durante la ejecución del mismo, la auditoría financiera y la elaboración de los estudios correspondientes a la evaluación de la operación.

C. Costos del Programa

El costo estimado del Programa es el equivalente de USD25 millones, según la siguiente distribución por categorías de inversión y por fuentes de financiamiento:

Tabla 1.
Costo y financiamiento
(Cifras en Millones USD)

	Categorías	Banca Multilateral	%
1	Fomento a la participación privada	21	84,00
2	Fortalecimiento de la capacidad del DNP	2.2	8,80
3	Gestión y administración del Programa, auditoría financiera y evaluación Programa	1.8	7,20
	Total	25	100,00

Fuente: DNP-DIES Tasa de Cambio: corresponde a los supuestos macro vigentes a la fecha de presentación del Conpes.

D. Programación de Desembolsos

Tabla 2.
Ejecución Anual Empréstito
(Cifras en Millones USD)

Ejecución anual	AÑO					
	2014	2015	2016	2017	2018	total
Total	2,2	6,5	6,6	5,9	3,8	25,0
% del Total	8,65%	26,20%	26,30%	23,54%	15,31%	100,00%

Fuente: DNP-DIES

E. Esquema Institucional

El Organismo Ejecutor será el Departamento Nacional de Planeación - DNP a través de la Subdirección Sectorial. El Director del Programa será el Subdirector Sectorial del DNP quien designará el Coordinador del Programa (CP), quien contará con el apoyo del Comité Directivo y un Comité Operativo.

El Comité Directivo, será el responsable de definir la orientación y planificación estratégica, que permita el logro de los objetivos y metas del Programa durante su ejecución. Para el caso de las definiciones del componente I, se invitará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a participar en las sesiones del Comité Directivo, con voz pero sin voto. El Comité Operativo tendrá a su cargo los trámites administrativos, presupuestales y contractuales y demás funciones que se consignan en el Reglamento Operativo del Programa, necesarios para la correcta ejecución del mismo.

El Reglamento Operativo establecerá las directrices y procedimientos que se utilizarán en el desarrollo del mismo, del cual formará parte el manual administrativo contable-financiero y de control interno para la ejecución e incorporará: (i) la organización institucional y la conformación del equipo técnico mínimo necesario para la ejecución del Programa; (ii) los procedimientos y flujos administrativos para el manejo de los temas fiduciarios y de la distribución de responsabilidades en el ejecutor; (iii) los procedimientos

para asegurar la adecuada divulgación y transparencia en el desarrollo de las actividades del Programa; y (iv) los aspectos relativos a la supervisión, seguimiento y control, entre otros aspectos.

F. Indicadores del Programa

Al concluir la presente operación se espera el incremento de la inversión privada en infraestructura medida como proporción del PIB. Para lo cual los indicadores son (ver Anexo No. 1):

- a) Incremento de proyectos con participación privada, medido a través del número de proyectos con participación privada estructurados y/o acompañados por el PAPP y por el número de registrados, en el marco de las prioridades sectoriales.
- b) Mejora en el ambiente regulatorio e institucional para la participación privada, medida a través del desarrollo de marcos normativos, regulatorios y/o institucionales, así como del diseño y adopción de lineamientos, guías y manuales para la evaluación y /o implementación de proyectos con vinculación del sector privado.
- c) Incremento de la participación de entidades y beneficiarios del mecanismo de participación privada, medida a través del número de entidades nacionales y sub-nacionales beneficiarios del Programa

IV. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

1. Emitir concepto favorable para que la Nación gestione y contrate un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por USD 25 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar parcialmente el “Programa de Apoyo a la Participación Privada (PAPP) en Infraestructura”. El crédito deberá ser suscrito en un plazo no mayor a 12 meses.

2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, adelantar los trámites y gestiones necesarias para concretar la operación de crédito de acuerdo con la normativa vigente.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación, a través de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, el diseño de una evaluación del Programa a financiar y, consecuentemente, realizar el seguimiento a la ejecución y cumplimiento de los requisitos de los contratos de empréstito externo objeto del presente concepto.
4. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación programar los recursos previstos para la ejecución del “Programa de Asociaciones Público-Privadas (PAPP) en Infraestructura PAPP”, dentro de las cuotas de inversión aprobadas en el marco de gasto de mediano plazo.

VI. ANEXOS

MATRIZ DE RESULTADOS

OBJETIVO DEL PROGRAMA	<p>El objetivo general del Programa de Apoyo a la Participación Privada (PAPP) de Infraestructura es fortalecer los mecanismos técnicos y regulatorios que promuevan la vinculación del sector privado en la financiación, provisión y/o gestión de infraestructura y servicios asociados, en diferentes sectores económicos y sociales.</p> <p>Los objetivos específicos del programa son: i) impulsar mecanismos y proyectos de vinculación del sector privado en infraestructura productiva y social, mediante la elaboración de estudios de formulación de políticas y marcos institucionales, normativos o regulatorios, y de identificación, diagnóstico, conceptualización, pre-inversión, estructuración y/o apoyo en la implementación de proyectos; ii) fortalecer la capacidad técnica y regulatoria de los sectores y de las entidades a cargo del desarrollo de infraestructura, tanto a nivel nacional como sub-nacional, para preparar, evaluar e implementar iniciativas y proyectos de Asociación Público-Privada (APP) u otras formas de vinculación del sector privado; y iii) fortalecer la capacidad técnica del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para el fomento de esquemas eficientes de participación privada y la atención de los requerimientos normativos de los proyectos de APP.</p>
IMPACTO ESPERADO ¹³	Participación privada en infraestructura productiva y social

INDICADOR DE IMPACTO	LÍNEA DE BASE (LB) (2013)	COMENTARIOS
Incremento de la inversión privada en infraestructura (en % de PIB).	Por determinar	<p>De acuerdo a la evaluación económica realizada, se estima que durante los 10 años en que se realizarían la mayoría de las intervenciones propuestas (año 1=2014) el Programa contribuiría a atraer una inversión privada adicional equivalente a 0,42% del PIB anual proyectado de 2014, llevando a una inversión acumulada hasta 2024 de 4.2% del PIB de 2014.</p> <p>La línea de base será ajustada durante el primer año de ejecución.</p>

¹³ El impacto esperado es el incremento de la participación privada de la inversión en infraestructura. Este indicador de impacto podría redefinirse a la luz de los resultados de la evaluación final del PPCI-3, actualmente en contratación, el cual presentará una propuesta para la medición del impacto de programas con las características de la presente operación.

INDICADORES DE RESULTADOS	LÍNEA DE BASE (LB) (2013)	META AL FINAL DEL PROGRAMA (2018)	COMENTARIOS ¹⁴
<p>Incremento de proyectos con participación privada.</p> <p>a) Proyectos con participación privada estructurados por el programa en el marco de los planes de desarrollo sectorial.</p> <p>Total Infraestructura productiva. Infraestructura social.</p>	<p>Por determinar Infraestructura productiva: Por determinar Infraestructura social: 3</p>	<p>Por determinar Infraestructura productiva: Por determinar Infraestructura social: 8</p>	<p>La LB corresponde al número de proyectos de APP que fueron estructurados por medio del Programa de Apoyo al Proceso de Participación y Concesiones en Infraestructura (PPCI-3). La meta final corresponde a los proyectos que se esperan sean estructurados por el actual programa hasta el 2018. El DNP medirá este indicador, definido como el número de estudios de estructuración de proyectos finalizados por el programa.</p>
<p>b) Proyectos con participación privada acompañados por el programa en el marco de los planes de desarrollo sectorial.</p> <p>Total Infraestructura productiva. Infraestructura social.</p>	<p>Total: 4 Infraestructura productiva: 1 Infraestructura social: 3</p>	<p>Total: 10 Infraestructura productiva: 2 Infraestructura social: 8</p>	<p>La LB y meta comprenden a los proyectos que tuvieron un acompañamiento del PPCI-3 y el PAPP respectivamente (distintos a los contratados y estructurados por medio de estas operaciones). DNP medirá este indicador.</p>
<p>c) Proyectos con participación privada registrados en el marco de los planes de desarrollo sectorial.</p> <p>Total Infraestructura productiva. Infraestructura social.</p>	<p>Total: 45 Infraestructura productiva: 40 Infraestructura social: 5</p>	<p>Total: 120 Infraestructura productiva: 110 Infraestructura social: 10</p>	<p>La LB y meta contienen los proyectos de APP registrados en el Registro Único de Asociaciones Público Privadas (RUAPP) en el 2013 y al final del proyecto. Para su medición, a cargo de DNP, se utilizan las estadísticas del RUAPP.</p>
<p>Mejora en el ambiente regulatorio e institucional para la participación privada.</p> <p>d) Incremento del número de</p>	<p>4</p>	<p>6</p>	<p>El indicador tiene en cuenta la mejora en el ambiente regulatorio e institucional para la implementación de proyectos de infraestructura con vinculación del sector privado, medido a través de la aprobación de normas y marcos regulatorios.</p>

¹⁴ A excepción del indicador de resultados f), la fuente de información es administrativa, a ser producida por el DNP en el contexto de la ejecución del PAPP.

INDICADORES DE RESULTADOS	LÍNEA DE BASE (LB) (2013)	META AL FINAL DEL PROGRAMA (2018)	COMENTARIOS ¹⁴
normas, marcos regulatorios y/o institucionales aprobados.			La LB y meta comprenden las normas desarrolladas por el PPCI-3 y PAPP, respectivamente, y aprobadas. La meta se evaluará al medio término y al final del Programa. El medio de verificación será un acto administrativo o resolución emitida por el Ministerio de línea o entidad pública correspondiente.
e) Incremento del número de guías, lineamientos o manuales adoptados para la evaluación y/o implementación de proyectos con vinculación del sector privado.	2	4	La LB y meta corresponde a los lineamientos, guías y manuales desarrollados por el PPCI-3 y PAPP, respectivamente. La meta se evaluará a medio término y al final del programa.
f) Mejora en la eficiencia de los procesos de evaluación y estructuración de proyectos.	59,5	61,5	El indicador se mide como la calificación de Colombia en el <i>Infrascopes</i> ¹⁵ , del <i>Economic Intelligence Unit</i> . La LB presenta el índice de calificación de Colombia en el <i>infrascopes</i> en el 2012. La meta reportará este mismo valor para el último año disponible al cierre del Programa.
g) Unidad Interna de Participación Privada institucionalizada en el DNP.	0	1	El indicador toma el valor de 1 si hay una Unidad Interna para APPs institucionalizada (estructura aprobada, y personal contratado y operando de acuerdo a la estructura), o 0 en caso contrario.

¹⁵ El *Infrascopes*, desarrollado por el *Economist Intelligence Unit*, evalúa la capacidad relativa para desarrollar y aplicar alianzas público-privadas en 19 países de América Latina y el Caribe, entre ellos Colombia. Se analizan los sectores de agua y saneamiento, transporte y energía; tomado en cuenta la legislación existente, los reglamentos, las instituciones y las prácticas que afectan al entorno de las alianzas público-privadas.

INDICADORES DE RESULTADOS	LÍNEA DE BASE (LB) (2013)	META AL FINAL DEL PROGRAMA (2018)	COMENTARIOS ¹⁴
<p>Incremento de la participación de entidades y beneficiarios del mecanismo de participación privada.</p> <p>h) Aumenta el número de entidades sub-nacionales y ministerios de línea beneficiarios del programa.¹⁶</p> <p>Sectores involucrados en el programa: Entes sub-nacionales. Entes y ministerios de línea.</p>	<p>Sectores: Por determinar</p> <p>Entes sub-nacionales: 27 Entes y ministerios de línea: 30</p>	<p>Sectores: Por determinar</p> <p>Entes sub-nacionales: 30 Entes y ministerios de línea: 30</p>	<p>El indicador mide el número de entidades y ministerios que reciben apoyo técnico y financiero de los préstamos, e intenta capturar la mayor diversificación esperada entre sectores y entes del mecanismo APP y beneficiarios del programa.</p> <p>La LB y meta provienen de la data de ejecución del PPCI-3 y PAPP, respectivamente. La meta será calculada a medio término y final del Programa.</p>

COMPONENTE I. FOMENTO A LA PARTICIPACIÓN PRIVADA							
Productos	Base (2013)	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Fuentes de datos / Responsables
<p>Estudios apoyados y/o financiados: pre-inversión; revisión y definición de marcos regulatorios y/o institucionales, preparación de guías para la evaluación y/o implementación de proyectos y estructuraciones.</p> <p>Total por sectores.</p>	<p>Total: 56</p> <p>Minas y Energía: 9 Transporte: 6 Transporte urbano: 22 Telecomunicación: 8 Edificaciones públicas: 6 Primera infancia: 2 Salud: 1</p>	9	9	9	9	9	<p>El indicador incluye el número de estudios de pre-inversión; revisión y definición de marcos regulatorios y/o institucionales y guías para la evaluación y/o implementación de proyectos y estructuraciones.</p> <p>La LB y metas anuales reportan los estudios de este tipo financiados por el PPCI-3 y PAPP, respectivamente. El seguimiento de la meta será realizado anualmente, por medio de reportes de información de ejecución anual del</p>

¹⁶ Por beneficiarias se entiende a aquellas entidades o ministerios que reciben apoyo técnico y/o financiero por parte del programa.

COMPONENTE I. FOMENTO A LA PARTICIPACIÓN PRIVADA							
Productos	Base (2013)	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Fuentes de datos / Responsables
	Agua y Saneamiento básico: 2						programa.
Capacitaciones a entes de orden sub-nacional.	14	16	14	10	8	8	Se reporta el número de talleres realizados por el equipo del DNP para capacitar a entes municipales. La LB corresponde a 2013. El seguimiento de la meta es realizado anualmente, por medio de reportes de información de ejecución anual del programa.
Capacitaciones a entes de orden nacional.	4	4	3	3	2	2	Se reporta el número de talleres realizados para capacitar a entes de nivel central. La LB corresponde al 2013. El seguimiento de la meta es realizado anualmente, por medio de reportes de información de ejecución anual del programa.
COMPONENTE II. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDAD DEL DNP							
Productos	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Fuentes de datos / Responsables
Personal contratado en el DNP para la gestión y coordinación técnica de	0	1	1	1	1	1	Número de personas contratadas por el DNP para la ejecución de los procesos técnicos básicos, gestión y coordinación de actividades

COMPONENTE I. FOMENTO A LA PARTICIPACIÓN PRIVADA							
Productos	Base (2013)	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Fuentes de datos / Responsables
actividades relacionadas a APPs ¹⁷ .							relacionadas con APPs. La fuente de dato es información de ejecución del Programa.
Sistema de información de APPs (RUAPP) operativo ¹⁸ .	0					1	El indicador toma el valor de 1 si el sistema genera reportes de ejecución del programa, y de 0 en caso contrario. La fuente de dato es información de ejecución del programa.
Evaluaciones <i>ex-post</i> de proyectos APP y/o de procesos, de acuerdo a la agenda de evaluaciones.	0					3	Información de ejecución del Programa.

¹⁷ Dada la naturaleza del Programa, éste cuenta con dos tipos de personal: uno estable o de tiempo completo, imprescindible durante toda la gestión del Programa y encargado de los procesos básicos del mismo; y otro que fluctúa según las demandas sectoriales en APPs. El indicador hace referencia al personal relacionado con los procesos básicos. La estructura de este equipo está actualmente en revisión, razón por la que el indicador se redefinirá al inicio del Programa.

¹⁸ El préstamo financia la operación del sistema de información.