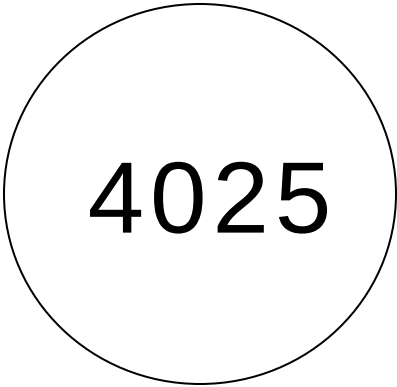


Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



4025

**CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR UN EMPRÉSTITO
EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA POR USD15 MILLONES, O
SU EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS DESTINADO A FINANCIAR EL
PROGRAMA PARA LA CONSOLIDACIÓN DE ESQUEMAS DE PARTICIPACIÓN
PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA**

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 08 de marzo de 2021

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Daniel Palacios Martínez
Ministro del Interior

Claudia Blum
Ministra de Relaciones Exteriores

Alberto Carrasquilla Barrera
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Wilson Ruiz Orejuela
Ministro de Justicia y del Derecho

Diego Andrés Molano Aponte
Ministro de Defensa Nacional

Rodolfo Enrique Zea Navarro
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Fernando Ruíz Gómez
Ministro de Salud y Protección Social

Ángel Custodio Cabrera Báez
Ministro del Trabajo

Diego Mesa Puyo
Ministro de Minas y Energía

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Carlos Eduardo Correa Escaf
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Jonathan Tybalt Malagón González
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Pedro Felipe Buitrago Restrepo
Ministro de Cultura

Ernesto Lucena Barrero
Ministro del Deporte

Mabel Gisela Torres Torres
Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Luis Alberto Rodríguez Ospino
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria
Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña
Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

A partir del aprendizaje en el desarrollo de esquemas de participación privada en el país durante los últimos 20 años, y ante el escenario de limitaciones presupuestales y de financiamiento para la expansión de infraestructura, se busca consolidar las capacidades del Gobierno para promover esquemas de participación privada, dadas las brechas aún existentes en infraestructura económica y social, con el propósito de avanzar en los principales desafíos del desarrollo y financiamiento de proyectos de asociaciones público-privadas (APP).

Para el efecto, el presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el concepto favorable a la Nación para contratar una operación de destinación específica de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD 15 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar *el Programa para la Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura*, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993¹ y los artículos 2.2.1.6. y 2.2.1.2.1.2. del Decreto 1068 de 2015².

El programa se enfocará principalmente en reforzar el proceso de estructuración y financiamiento de proyectos de participación privada en las áreas de infraestructura económica y social, con énfasis en esta última, y en fortalecer la institucionalidad en torno al afianzamiento de los mecanismos de participación privada. Con ello, el Gobierno nacional, además de continuar el apoyo y la promoción a la participación privada en el desarrollo de infraestructura pública y prestación de sus servicios asociados en el país, espera propiciar las condiciones que incidan en la reactivación económica tras la pandemia del COVID-19.

El Programa para la Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura será ejecutado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y su comité directivo estará integrado por el Director General del DNP o su delegado, el Subdirector General Sectorial y la Secretaria General de la entidad. Por último, la operación de crédito prevé un período de ejecución de cinco años (iniciando en el segundo semestre del 2021 y finalizando en el primer semestre del 2026).

Clasificación: K221

Palabras clave: inversión, inversión privada, esquemas de participación privada en infraestructura, participación público privada, PAPP, infraestructura, servicios, participación privada, asociaciones público privadas, Banca Multilateral.

¹ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	7
2. ANTECEDENTES	8
3. JUSTIFICACIÓN.....	14
3.1. Justificación técnica.....	15
3.1.1. Rezagos de infraestructura.....	16
3.1.2. Baja capacidad institucional	26
3.1.3. Falta de capacidad institucional en el DNP para el cumplimiento de sus obligaciones normativas	27
3.2. Justificación económica y social	28
3.2.1. Identificación de beneficios.....	30
3.2.2. Identificación de costos	31
3.2.3. Análisis de sensibilidad	32
3.3. Espacio fiscal	33
3.4. Evaluación de alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada	34
4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA A FINANCIAR	35
4.1. Objetivo	36
4.2. Objetivos específicos	36
4.3. Componentes y otros costos	36
4.3.1. Componente 1. Fomento a la participación privada	37
4.3.2. Componente 2. Fortalecimiento de entidades públicas potencialmente concedentes	37
4.3.3. Componente 3. Fortalecimiento técnico e institucional del DNP.....	38
4.3.4. Otros costos	38
4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución	38
4.5. Costos del programa.....	41
4.6. Programación de desembolsos	41
4.7. Seguimiento y evaluación	42
4.7.1. Indicadores del programa.....	42
5. RECOMENDACIONES.....	44

ANEXOS	49
Anexo A. Matriz de resultados.....	49
BIBLIOGRAFÍA	52

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Esquema de ejecución	38
--------------------------------------	----

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Inversión pública y privada en Infraestructura vs PIB	9
Gráfico 2. Participación acumulada de la inversión pública y privada 1993-2018	9
Gráfico 3. Ranking Infrascopes 2019	13
Gráfico 4. Razón internacional de camas por cada 1000 habitantes 2019	16
Gráfico 5. Cobertura acueducto, alcantarillado y recolección de basuras, 2017	17
Gráfico 6. Tratamiento de aguas residuales	18
Gráfico 7. Indicadores de población intramural 2017-2020	19
Gráfico 8. Promedio de aulas nuevas y remodeladas, solicitadas y recibidas por sedes educativas en jornada única (2014 - 2018)	19
Gráfico 9. Compromisos presupuestales por territorio (2017).....	20
Gráfico 10. Calidad de la infraestructura de transporte en Colombia 2018	21
Gráfico 11. Déficit de vivienda rural 2010-2017.....	23
Gráfico 12. Déficit de vivienda urbana 2010-2017	23
Gráfico 13. Pronóstico PIB Colombia a precios constantes.....	29

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Índice de Cobertura de Energía Eléctrica-ICEE 2018	24
--	----

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Costos anualizados	31
Tabla 2. Síntesis de análisis de sensibilidad según factor.....	33
Tabla 3. Costo y financiamiento (USD)	41
Tabla 4. Ejecución anual del crédito (USD)	41
Tabla 5. Objetivo general de desarrollo	49
Tabla 6. Objetivos de desarrollo específicos	49
Tabla 7. Productos.....	50

SIGLAS Y ABREVIACIONES

APP	Asociación Público Privada o Asociaciones Público Privadas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FMI	Fondo Monetario Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
PA	Plan de Adquisiciones
PAPP	Programa de Apoyo a la Participación Privada en Infraestructura
PIB	Producto interno bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
RUAPP	Registro Único de Asociaciones Público-Privadas
ZNI	Zonas No Interconectadas

1. INTRODUCCIÓN

El país ha tenido durante los últimos años un historial de gestión macroeconómica y fiscal prudente. Después de desacelerarse a 1,4 % en 2017, en 2019 creció al 3,3 %, impulsando el consumo privado y mayor inversión pública y privada. En 2020, el crecimiento estaba encaminado a mantenerse por encima de este rango, pero con la pandemia del COVID-19 las proyecciones cambiaron radicalmente. Se esperan tasas negativas con una gran varianza (-4 % a -7 %). A su vez, se interrumpe la senda descendente del déficit fiscal proyectada (inicialmente -2,2 % del Producto Interno Bruto (PIB) en 2020), y se espera un balance total de -8,9 % del PIB. La inflación se encuentra en el rango meta (2 % a 4 %), con una proyección de 2 % anual, y la cuenta corriente sigue siendo un flanco vulnerable, con un valor esperado de -3,9 % del PIB para todo el año.

La economía colombiana está sufriendo las consecuencias de la pandemia actual. Las medidas de confinamiento y el choque externo muestran al primer semestre de 2020 una caída del 7,8 % anual y un crecimiento para todo 2020 de -6,8 %. Mientras que la tasa de desempleo llegó en el mes de julio al 20,2 %, cerca del doble de lo observado un año atrás, y cerró en 15,9 % para todo 2020. Así mismo, la evolución reciente de las cuentas externas muestra que el déficit de cuenta corriente disminuyó, llegando a -2,7 % del PIB al tercer trimestre de 2020.

Para enfrentar la crisis económica actual, los gobiernos están obligados a elegir las herramientas más efectivas en respuesta a los múltiples objetivos de política económica. Informes de la banca multilateral (Cavallo E., 2020) mencionan que la inversión en infraestructura brinda una alternativa atractiva dado que ataca simultáneamente una variedad de dificultades: potencia el crecimiento económico impulsando la demanda, incrementa la productividad, aumenta la competitividad de las economías, genera empleos sostenibles y mejora la distribución del ingreso.

Cerrar la brecha de infraestructura requerirá un aumento tanto de inversión pública como privada. Si bien la inversión global en infraestructura del país mejoró considerablemente en la última década, en especial en el sector transporte, los principales indicadores internacionales muestran aún un rezago. Datos comparativos en 124 países emergentes indican que la calidad de la infraestructura en Colombia es aún deficiente para su nivel actual de desarrollo; y se estima que, para llegar a niveles competitivos, la inversión debería alcanzar valores sostenidos superiores al 7 % del PIB en los próximos 10 años. Entre 1993 y 2018, la inversión pública y privada en infraestructura fue en promedio del 5,44 % del PIB anual. Sólo la inversión privada entre 2009-2018 estuvo cercana al 3,5 % del PIB anual concentrado especialmente en minas y energía (65,43 %), telecomunicaciones (16,22

%) y transporte (15,75 %), para un total del 98 % de la inversión privada, lo cual demuestra escasa participación de capital privado en otros sectores.

Teniendo en cuenta el anterior contexto, el *Programa para la Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura para Colombia* contribuirá a apoyar y promover la participación privada en el desarrollo de infraestructura pública y prestación de sus servicios asociados en el país a través de tres componentes: (i) fomento de la participación privada; (ii) fortalecimiento de entidades públicas potencialmente concedentes; y (iii) fortalecimiento técnico e institucional del DNP.

Este documento, incluyendo esta introducción, contiene cinco secciones. La segunda sección presenta los antecedentes de la participación privada en Colombia. La tercera sección presenta la justificación técnica, económica y social incluyendo la justificación de la fuente seleccionada para la financiación del programa y el espacio fiscal existente para su ejecución. La cuarta sección presenta la descripción de los objetivos, y los componentes, la capacidad institucional y el mecanismo de ejecución, la programación de los desembolsos, los indicadores y seguimiento al empréstito externo. Finalmente, en la quinta sección se presentan las principales recomendaciones al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

2. ANTECEDENTES

En el ámbito internacional y en particular en América Latina la participación privada ha tenido un papel importante en el desarrollo de proyectos de infraestructura desde los años noventa. En Colombia, considerando la liberalización comercial ocurrida a fines de los años 80, el Estado otorgó una alta prioridad a la disminución de las brechas de infraestructura y servicios relacionados requeridos para impulsar el desarrollo económico en el país.

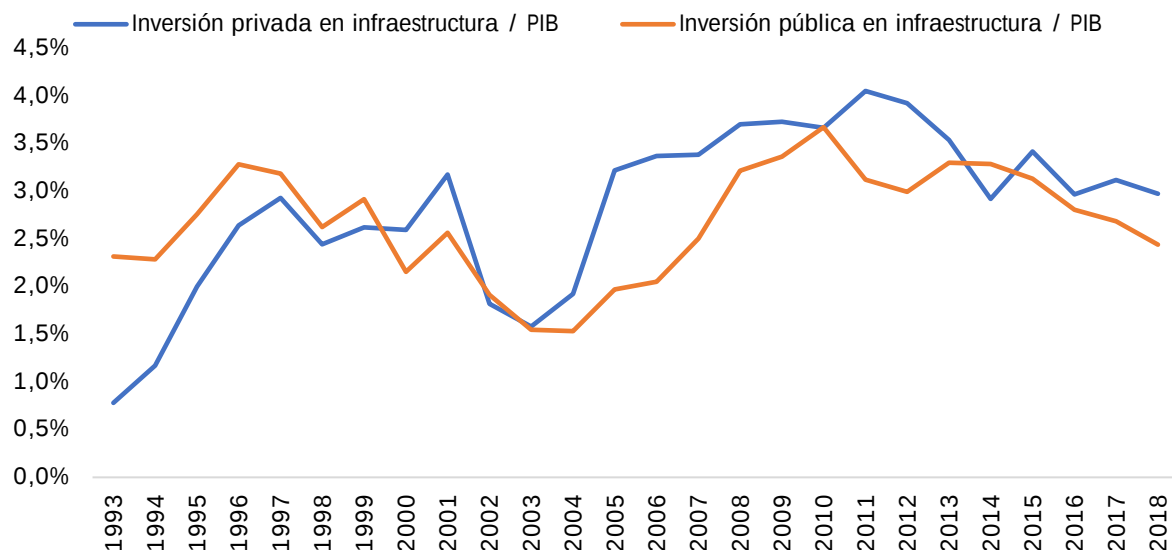
Con este fin, se buscaron instrumentos que apalancaran este desarrollo y así emprendió un proceso de fortalecimiento de la participación privada mediante distintas políticas sectoriales, buscando pasar de un Estado prestador de todos los servicios a un Estado facilitador, regulador y controlador de los mismos.

Hoy, casi tres décadas después, se han tenido grandes avances en la provisión de dicha infraestructura, con resultados que han evolucionado positivamente y en donde se ha incrementado la inversión privada en infraestructura de un promedio de 9 billones de pesos/año en la década de los 90 a casi 30 billones de pesos/año en la última década³, llegando al punto de superar los niveles de inversión alcanzados por el sector público.

³ Cifras en millones de pesos de 2018.

En el Gráfico 1 podemos observar la evolución de la inversión pública y la privada desde 1993 hasta el año 2018 medida como porcentaje del PIB.

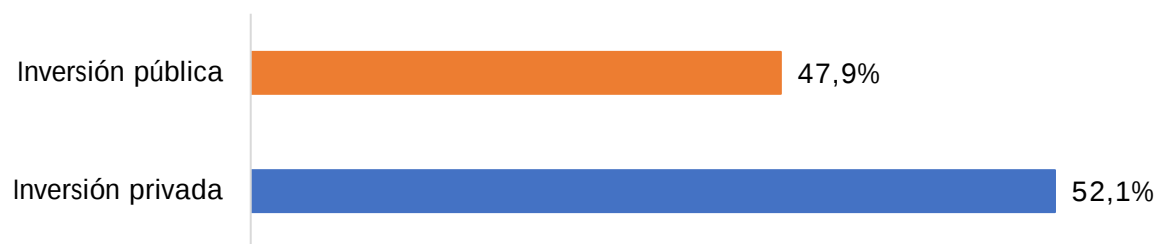
Gráfico 1. Inversión pública y privada en Infraestructura vs PIB



Fuente: DNP (2020).

La inversión⁴ total pública⁵ y privada en infraestructura entre los años 1993-2018, se estima en 962 billones de pesos constantes de 2018⁶, de los cuales 501 billones de pesos corresponden a inversión privada es decir el 52,1 %, como se presenta en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Participación acumulada de la inversión pública y privada 1993-2018



Fuente: DNP (2020).

⁴ En los sectores de transporte, agua potable y saneamiento básico, minas y energía, telecomunicaciones, salud, educación, hidrocarburos y minería.

⁵ Dentro de la inversión pública se incluyen los aportes municipales para los proyectos de transporte masivo, los recursos de las regalías indirectas manejados por el Fondo Nacional de Regalías y similares.

⁶ Las cifras reportadas en este documento están expresadas en pesos de diciembre de 2018, a menos que se especifique lo contrario.

Tales logros han sido el resultado de la implementación de una política de estado que ha permanecido en el tiempo, dando al sector privado la estabilidad necesaria como inversor de largo plazo.

Estas políticas han sido impulsadas, entre otras instituciones, por el DNP, a través del Programa de Apoyo a la Participación Privada y Concesión en Infraestructura (PPCI) en sus tres fases (1996-2013) y el Programa de Apoyo a la Participación Privada en Infraestructura (PAPP), logrando incorporar lecciones aprendidas que se reflejan en un marco normativo e institucional que garantiza seguridad jurídica a los inversionistas privados.

Estos programas sectoriales permitieron abrir y consolidar la participación privada en la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura pública incluyendo:

- En el sector transporte se impulsó la adjudicación de concesiones viales, aeroportuarias, portuarias y férreas.
- En materia de telecomunicaciones se avanzó en el desarrollo del servicio de telefonía móvil, la apertura del mercado de telefonía de larga distancia y una mejor oferta del servicio de televisión a través de la concesión de los canales nacionales.
- En el sector de energía se mejoró el servicio a través de la venta de activos del sector y la entrada de operadores privados. (Economía Urbana SAS, 2020).
- En el sector de agua y saneamiento básico se impulsaron los esquemas de vinculación de participación privada en el marco de los planes departamentales de agua.
- En el sector salud se avanzó en la implementación del esquema de APP con un primer proyecto de infraestructura hospitalaria, impulsado por un estudio sectorial para engranar los procesos requeridos bajo el modelo de APP con la normatividad e institucionalidad del sector.

De acuerdo con el informe de la evaluación de medio término del Programa de Apoyo a la Participación Privada en Infraestructura, los cambios en normatividad, regulación, supervisión y control, y cambios institucionales sucedidos en el sector público, en conjunto con las actividades que este ha liderado y en donde se ha tenido el apoyo del sector privado, han tenido como resultado una mejora en la prestación de los servicios y un aseguramiento de la oferta de los mismos en el largo plazo (Economía Urbana SAS, 2020).

Adicionalmente, se consolidó el régimen de manejo de riesgos contractuales para el Estado en proyectos de APP en infraestructura con la creación del Fondo de Contingencias

(Ley 448 de 1998⁷) y la adopción de lineamientos de políticas públicas: Documento CONPES 3107 *Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura*⁸, Documento CONPES 3133 *Modificaciones a la Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura*⁹, Documento CONPES 3807 *Modificación al Documento CONPES 3107 Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura*¹⁰, Documento CONPES 3961 Lineamientos de Política de Riesgo Contractual del Estado para Proyectos de Sistemas Férreos de Pasajeros Cofinanciados por la Nación¹¹ y Documento CONPES 4000 *Lineamientos de política de riesgo contractual del Estado para proyectos aeroportuarios con participación privada*¹²; poniendo en marcha los mecanismos para valorar y gestionar eficientemente el riesgo derivado de garantías contingentes otorgadas en los esquemas de participación privada.

Por su parte la Ley 1508 de 2012¹³ permitió extender los beneficios de la participación privada a otros sectores y posicionar a Colombia en los puestos más altos de los rankings internacionales en este esquema. Para el caso específico del sector transporte, el marco jurídico se complementó con la expedición de normas que facilitaron la estructuración e implementación del Programa 4G (Ley 1508 de 2012, Ley 1682 de 2013¹⁴ y Ley 1882 de 2018¹⁵). Toda esta estrategia fue reforzada con la adopción de la Ley 1753 de 2015¹⁶, por la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 *Todos por un Nuevo País* que establece como una de sus principales herramientas la consolidación del esquema APP para la provisión y gestión de infraestructura productiva y el impulso de su desarrollo en sectores sociales; así como, por el PND 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* el cual busca implementar APP para la provisión de infraestructura social en

⁷ Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público.

⁸ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3107.pdf>.

⁹ Disponible <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3133.pdf>.

¹⁰ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3807.pdf>.

¹¹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3961.pdf>.

¹² Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4000.pdf>.

¹³ Por medio de la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

¹⁴ Por medio de la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.

¹⁵ Por medio de la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones.

¹⁶ Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo país*.

educación y salud, siendo estos los sectores con mayor presupuesto dentro del Plan Nacional Plurianual de Inversiones 2019-2022.

La creciente participación de la inversión privada en el desarrollo de infraestructura pública ha tenido claros beneficios para el país disminuyendo los rezagos existentes en esta materia. Esto, a través de distintos esquemas, que van desde la contratación de prestación de servicios hasta la privatización de los mismos, pasando por modelos como los de las APP, los cuales realmente corresponden a una optimización de las anteriores concesiones de infraestructura, en donde se había otorgado un rol estratégico al sector privado en la gestión, construcción, operación, rehabilitación, mantenimiento y financiamiento de infraestructura, principalmente en sectores productivos (transporte, agua potable y saneamiento, energía y telecomunicaciones).

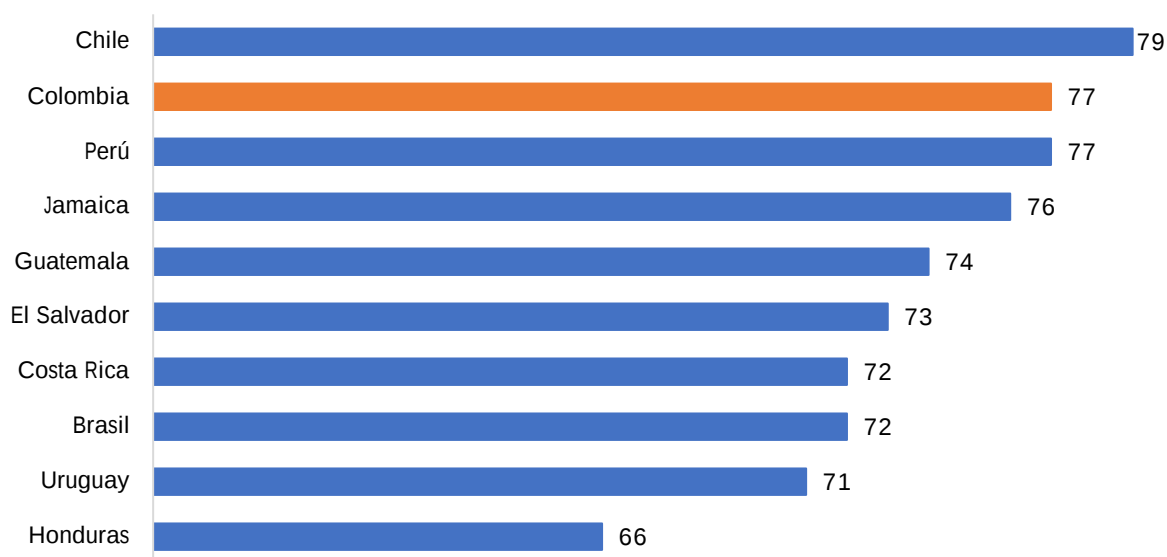
Entre los beneficios de las concesiones cabe destacar el incremento de la productividad, la consolidación de empresas con mayor solidez financiera y mejor gestión, un entorno de competencia que favorece a los usuarios, mayores eficiencias en la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura, y en general incrementos en la cobertura y calidad de los servicios prestados.

A partir de las concesiones iniciales y la experiencia internacional observada en donde se aprovecha el conocimiento y experiencia del sector privado como socio para estos efectos, se buscó posibilitar el uso del esquema en sectores sociales, como hospitales, colegios, agua y saneamiento básico, entre otros. Es así como se expidió la Ley 1508 de 2012, estableciendo un marco normativo robusto que permitiera adicionalmente reforzar la institucionalidad y los procesos alrededor del esquema mencionado.

Con este esquema se establecieron nuevas reglas que otorgan los incentivos adecuados para que inversionistas privados diseñen, construyan, mantengan y operen infraestructura que ofrezca servicios públicos de calidad a la población, en razón a que es el responsable de la operación y mantenimiento de la infraestructura, y que las iniciativas para el desarrollo de proyectos puedan provenir tanto del sector público como del privado. Adicionalmente, se incluyó el concepto del valor por dinero con el cual se hace necesario justificar el mecanismo de contratación con un análisis comparativo entre la ejecución pública y la ejecución privada. Se introdujeron también cambios fundamentales con respecto a las normas de contratación estatal anteriores en relación con la limitación de adiciones en plazo o recursos al valor de los contratos, desincentivando ofertas artificialmente bajas y por ende renegociaciones, y se eliminaron los anticipos, lo que incentiva al privado a optimizar los tiempos de construcción con el fin de poder percibir los pagos correspondientes que solo pueden darse al poner en servicio la respectiva obra.

Hoy en día se destaca el resultado de las más recientes evaluaciones efectuadas por organismos internacionales, como la de *The Economist Intelligence Unit* con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que evaluó en 2019 el entorno para las APP en América Latina y el Caribe (*Infrascope*), en donde Colombia obtuvo el mayor puntaje entre los países evaluados en materia regulatoria (Gráfico 3). En igual sentido, la evaluación de 2018 del Banco Mundial en la cual se midieron las condiciones en 135 países para el desarrollo de proyectos bajo el esquema de APP, y en donde Colombia ocupó el segundo lugar, después de un empate del primer lugar entre Reino Unido y Australia.

Gráfico 3. Ranking Infrascope 2019



Fuente: Reporte Infrascope (2019).

Como actor fundamental para llevar a cabo las acciones que han repercutido en los resultados antes mencionados, se encuentra el *Programa de Participación Privada en Infraestructura* instituido dentro del DNP desde el año 1996. Este programa, que ha sido financiado con recursos de crédito de la banca multilateral, se encuentra actualmente en su cuarta versión, y ha sido reconocido a nivel nacional e internacional como modelo por el buen desempeño tanto técnico como administrativo y de ejecución financiera. Dentro de sus trabajos adelantados, se cuenta la ejecución o apoyo a estudios relacionados con actividades diversas que contemplan la revisión de aspectos de política, normativos o regulatorios para apuntalar la inversión privada en infraestructura, considerando en algunos casos la regulación sectorial existente, estudios de preinversión o estructuración de proyectos específicos de participación privada en distintos sectores, desarrollo de bases técnicas, guías y otras herramientas para facilitar a las entidades públicas la evaluación y estructuración de proyectos bajo el esquema de APP, y la transferencia de conocimiento para el fortalecimiento

técnico e institucional de entidades públicas, entre otras. En todo caso, a pesar de los grandes resultados en sectores como el de transporte, con el Programa de la Cuarta Generación de Concesiones (4G) y el Programa de una Quinta Generación (5G) en estructuración, otros sectores, especialmente los sociales, como salud, educación, primera infancia, justicia, agua potable, entre otros, han presentado pocos avances, aun existiendo en ellos una gran brecha de inversión en infraestructura.

De hecho, según el Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP), a diciembre de 2020 en el país se han adjudicado 37 proyectos bajo esquema APP, de los cuales 34 corresponden al sector de transporte, 1 a salud, y 2 a edificaciones públicas y renovación urbana. Esta disparidad se mantiene también a nivel de proyectos en evaluación (308), en donde el 42,5 % corresponden al sector transporte, el 19 % a renovación urbana, menos del 12 % a agua potable y saneamiento básico y el restante 26,5 % se distribuye en otros sectores como educación, salud, turismo, deporte, agricultura, ambiente y desarrollo sostenible, entre otros, en proporciones inferiores al 5 % cada uno.

En este sentido, se precisa una implementación efectiva en más sectores adecuando los marcos normativos y regulatorios a las necesidades y al contexto particular de cada uno; en donde, las limitaciones específicas se han encontrado en: (i) la baja capacidad institucional; (ii) la insuficiente asignación de recursos para inversión; (iii) la deficiente selección de proyectos mediante el correcto empleo del Comparador Público Privado (CPP); y (iv) mecanismos de asignación de riesgos y estructuras financieras que permitan la diversificación de las fuentes de capital. Frente a este último punto, se ha identificado la necesidad de complementar el proceso de comparación con una estrategia de priorización robusta que permita orientar de manera eficiente los recursos disponibles, de tal forma que los proyectos priorizados cuenten con respaldo político y estabilidad presupuestal desde la etapa de concepción hasta su implementación.

3. JUSTIFICACIÓN

De conformidad con el artículo 2.2.1.6. del Decreto 1068 de 2015, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) tendrá en cuenta en la emisión de conceptos sobre operaciones de crédito de la Nación, 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 CONPES, y el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis).

De igual manera, la referenciada norma indica que el concepto se expedirá sobre una justificación técnica, económica, financiera y social del programa a financiar y se deberá verificar que el endeudamiento de las entidades estatales se encuentra en el nivel adecuado

teniendo en cuenta su situación financiera, su plan de financiación por fuentes de recursos y el cronograma de gastos anuales.

De conformidad con lo anterior, y previo al desarrollo de la justificación del concepto emitido en el presente documento, es pertinente señalar que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* en sus distintas estrategias de los pactos estructurales y transversales acude al respaldo y emprendimiento del sector privado para incrementar la inversión en los distintos sectores, mencionando la concurrencia de las inversiones públicas y privadas y los esfuerzos coordinados de los diferentes niveles de gobierno y sectores para que, como Estado, se logre generar cambio social, dinamizar el crecimiento económico y alcanzar el mayor desarrollo del país y de sus regiones. Para el efecto se plantea, entre otras acciones, concluir los proyectos estratégicos de infraestructura y transporte, para lograr impactos efectivos sobre la competitividad del país, y apoyar el desarrollo sostenible en sectores como el de minas y energía y agua potable y saneamiento básico. Así mismo implementar APP para la provisión de infraestructura social en educación y salud.

Adicionalmente, según lo observado, uno de los aspectos que en mayor medida incide en el correcto desarrollo de los esquemas de APP es el contar con un marco normativo que recoja las mejores prácticas internacionales y se adapte a las particularidades del entorno en el cual es aplicado. En tal sentido, el fortalecimiento de aspectos relacionados con la planificación y selección de proyectos; el suministro y acceso a la información de estructuración y ejecución de estos; el mejoramiento continuo de los instrumentos de atención de riesgos contingentes y en general todas aquellas mejoras procedimentales que generen transparencia y promuevan la competencia y una mayor participación del sector privado en este tipo de proyectos, entre otros aspectos, constituyen un objetivo permanente para el programa, a través de la introducción de mejoras en el esquema de APP.

Con los resultados presentados se evidencia que el sector transporte cuenta con la curva de aprendizaje relacionada con la estructuración de proyectos desde inicios de los programas de apoyo a la participación privada instituidos dentro del DNP, y ha contado con la institucionalidad necesaria para adelantar el proceso de la 4G con la creación de la ANI y de la FDN. Sin embargo, se debe seguir buscando desarrollar el modelo de APP en otros sectores y niveles de gobierno, con el apoyo e intervención de un programa de nivel nacional.

Hechas estas precisiones, a continuación, se expondrán los criterios que justifican la emisión de concepto favorable a la operación de crédito destinada a financiar el *Programa para la Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura*.

3.1. Justificación técnica

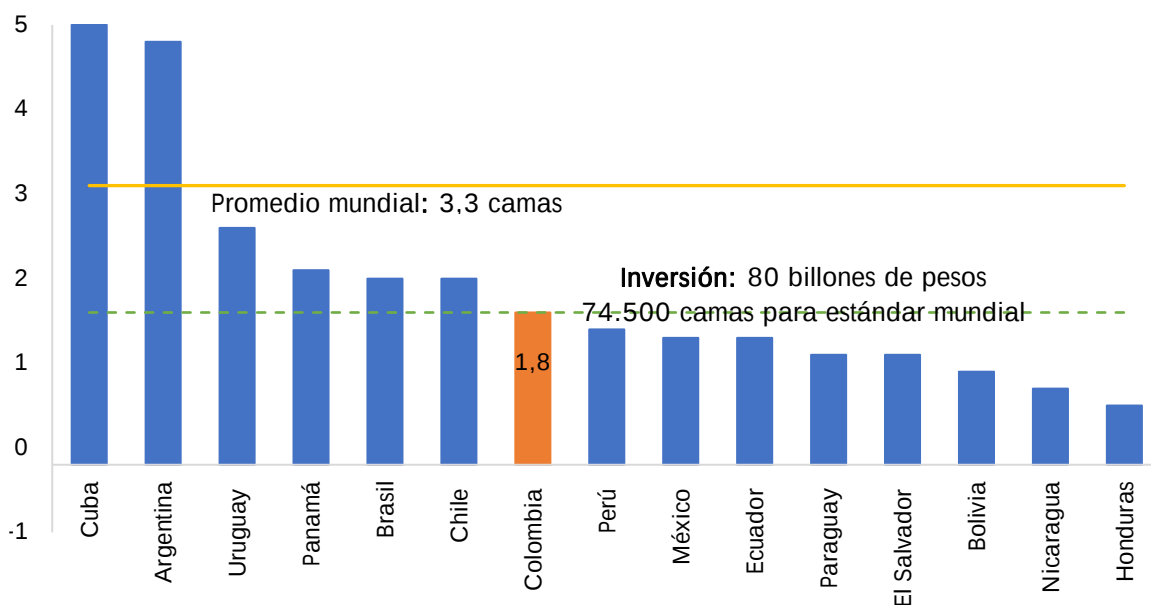
3.1.1. Rezagos de infraestructura

En Colombia existe un déficit en infraestructura tanto productiva como social, lo que incide directamente en restricciones para la prestación de servicios básicos a la población en la mayoría de los sectores, así como en la competitividad y el crecimiento económico del país. De acuerdo con los resultados del Índice de competitividad global a 2019, Colombia ocupaba el puesto 57 entre 141 economías a nivel general, sin embargo, en el pilar de infraestructura, solo llegaba al puesto 81 (World Economic Forum, 2019).

A continuación, se presenta la situación sobre el estado de infraestructura por sector.

En el sector salud, la capacidad instalada es de aproximadamente 1,8 camas por cada 1.000 habitantes la cual es evidentemente inferior al promedio mundial de 3,3 camas (Organización Mundial de la Salud, 2014) o de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que llega a un promedio de 4,7 camas (Organisation for Economic Cooperation and Development, 2019) o incluso de Latinoamérica y el Caribe que es de 1,9 camas por 1.000 habitantes (Banco Mundial, 2017), según se aprecia en el Gráfico 4. La inversión requerida para aumentar la capacidad de 87.800 camas que existen actualmente a unas 162.300 camas y llegar al promedio mundial y mejorar la red existente, con base en estudios de preinversión hospitalaria del BID que establecen que las inversiones asociadas a una cama hospitalaria tienen un costo promedio regional de USD 205.000 en infraestructura y USD 71.750 (Astorga, 2019), ascenderían a 80 billones de pesos.

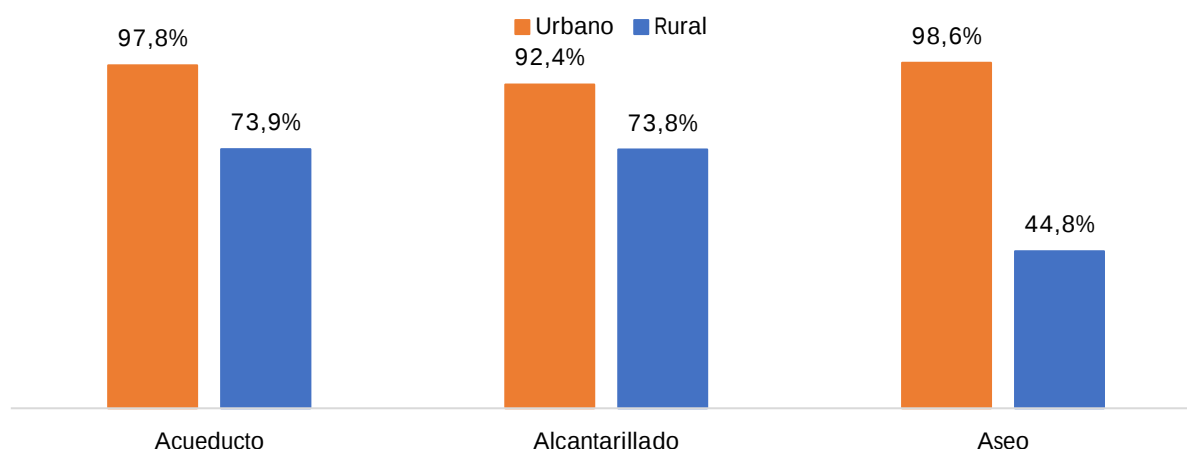
Gráfico 4. Razón internacional de camas por cada 1000 habitantes 2019



Fuente: DNP (2020), con base en datos de la OMS, BID y OCDE.

El sector de agua potable y saneamiento básico ha tenido avances significativos en relación con las coberturas urbanas que se encuentran en un 98 % aproximadamente para acueducto y aseo y en el 92,4 % para alcantarillado al año 2017 (Departamento Nacional de Planeación, 2018). Sin embargo, no es así para el sector rural, en donde las coberturas son inferiores al 75 % para acueducto y alcantarillado y del 45 % para aseo, según se presenta en el Gráfico 5.

Gráfico 5. Cobertura acueducto, alcantarillado y recolección de basuras, 2017



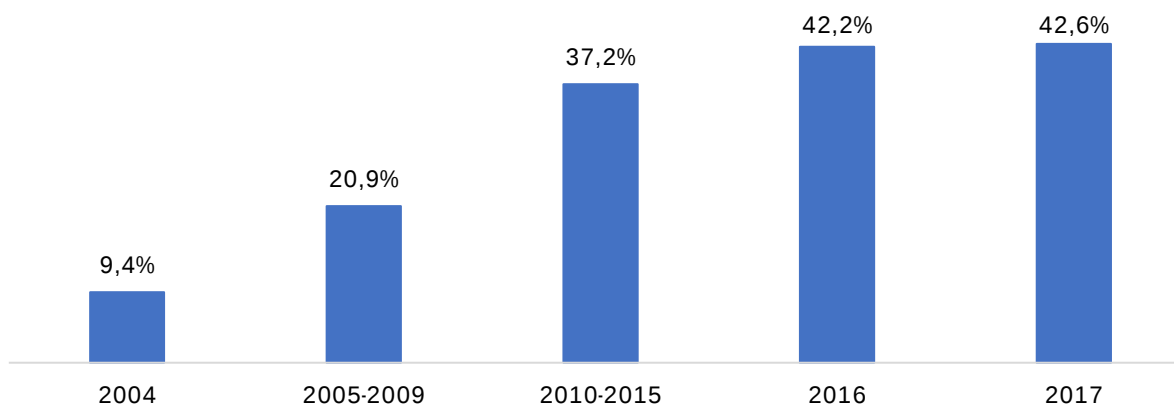
Fuente: Bases Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022).

En cuanto a la calidad del servicio, se identificó la mejora en el índice de riesgo de la calidad del agua para consumo humano de la zona urbana, al pasar de 426 municipios a 529 sin riesgo. Sin embargo, alrededor del 12 % de la población total con servicio en el país, es decir unas 3.800.000 personas, aún reciben agua con algún nivel de riesgo, es decir agua no apta para el consumo.

De otra parte, las pérdidas de agua son muy altas, del orden del 40 %, que en conjunto con los fenómenos de escasez hídrica y de variabilidad climática impactan la continuidad del servicio.

Entre 2012 y 2017 se pasó de tratar 33,1 % de aguas residuales urbanas a 42,6 % (ver Gráfico 6), adelantando diversos proyectos enfocados en la descontaminación y preservación de las fuentes de agua. No obstante, estos proyectos conllevan un alto costo de inversión en las plantas de tratamiento de aguas residuales que se requieren para cumplir los niveles establecidos por las normas, con recursos limitados para financiarlas.

Gráfico 6. Tratamiento de aguas residuales

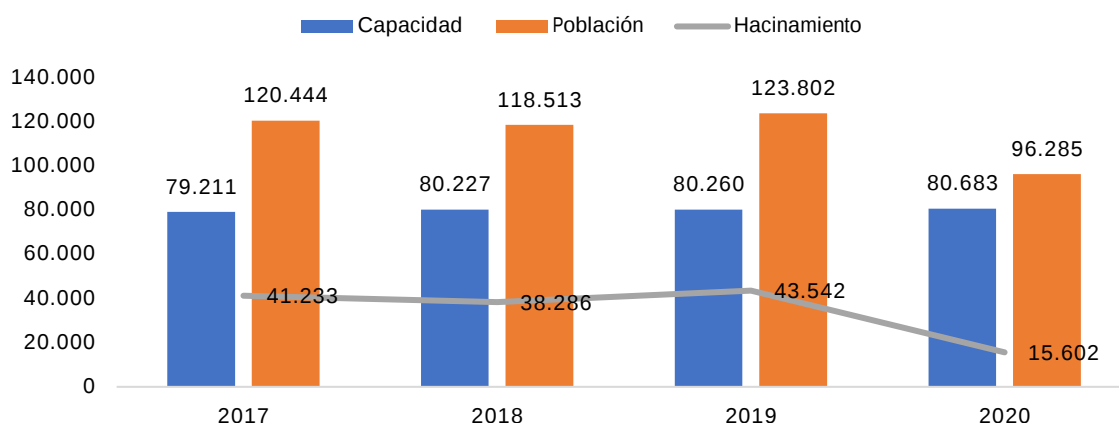


Fuente: Bases Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022).

Con respecto a la disposición final de residuos sólidos ordinarios, el 96 % de estos se disponen en sitios adecuados y a 2017 se tenían esquemas de aprovechamiento de residuos en 53 municipios del país, incluyendo 19 ciudades capitales. Pero aún existen más de 80 sitios de disposición inadecuados y a pesar de que se ha incrementado el volumen de material aprovechado, ello no ha impactado significativamente la reducción de la disposición final.

Así mismo, el sector justicia presenta grandes deficiencias de infraestructura. Como consecuencia de las problemáticas del Sistema Penitenciario y Carcelario se observa una dificultad estructural, relacionada con el hacinamiento causado por los ingresos de la población privada de la libertad (sindicados y condenados), hacinamiento que, como se observa en el Gráfico 7, ha oscilado alrededor del 50 % en los últimos años, con excepción de 2020, en donde cae al 19 % debido a una disminución significativa de la población carcelaria. Cabe anotar que esas dificultades de infraestructura obedecen no solamente a la carencia de cupos integrales para las personas privadas de la libertad, sino también, a que la actual infraestructura es bastante vetusta, siendo así que, de los 133 establecimientos de reclusión del orden nacional, 117 son de primera generación, ello quiere decir que son establecimientos contruidos entre 1611 y principios de la década del 90. Esto aumenta las dificultades al momento de intervenir la infraestructura existente y genera la necesidad de realizar un constante mantenimiento.

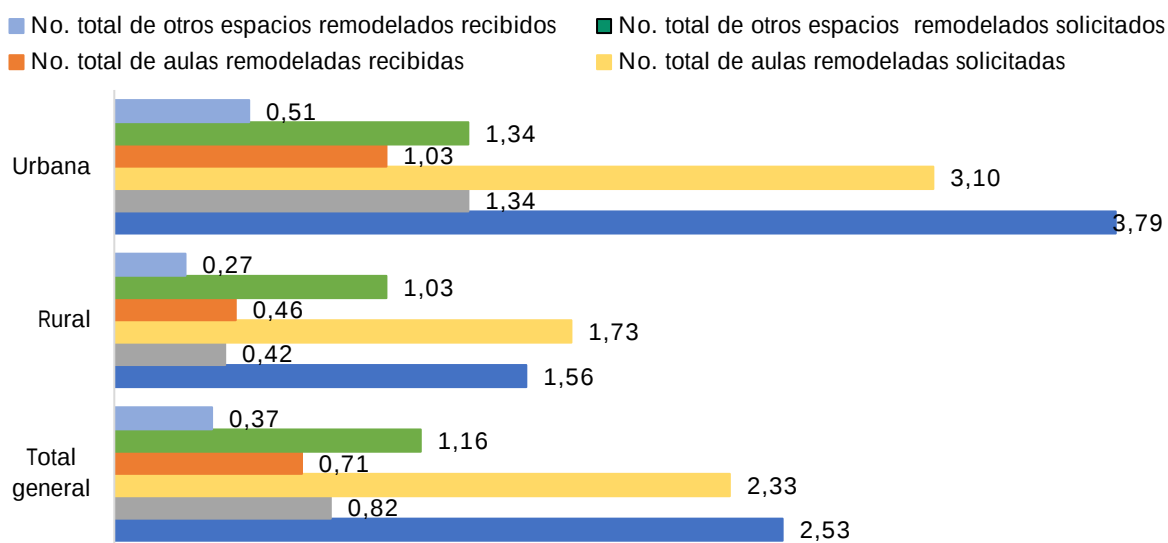
Gráfico 7. Indicadores de población intramural¹⁷ 2017-2020



Fuente: DNP (2021).

En el sector educación se ha identificado la necesidad de suplir el déficit de 25.000 aulas y la implementación de la jornada única en el 100 % del territorio nacional, para lo cual se ha destinado una inversión de 3,8 billones de pesos (Departamento Nacional de Planeación, 2018) (Gráfico 8).

Gráfico 8. Promedio de aulas nuevas y remodeladas, solicitadas y recibidas por sedes educativas en jornada única (2014 - 2018)



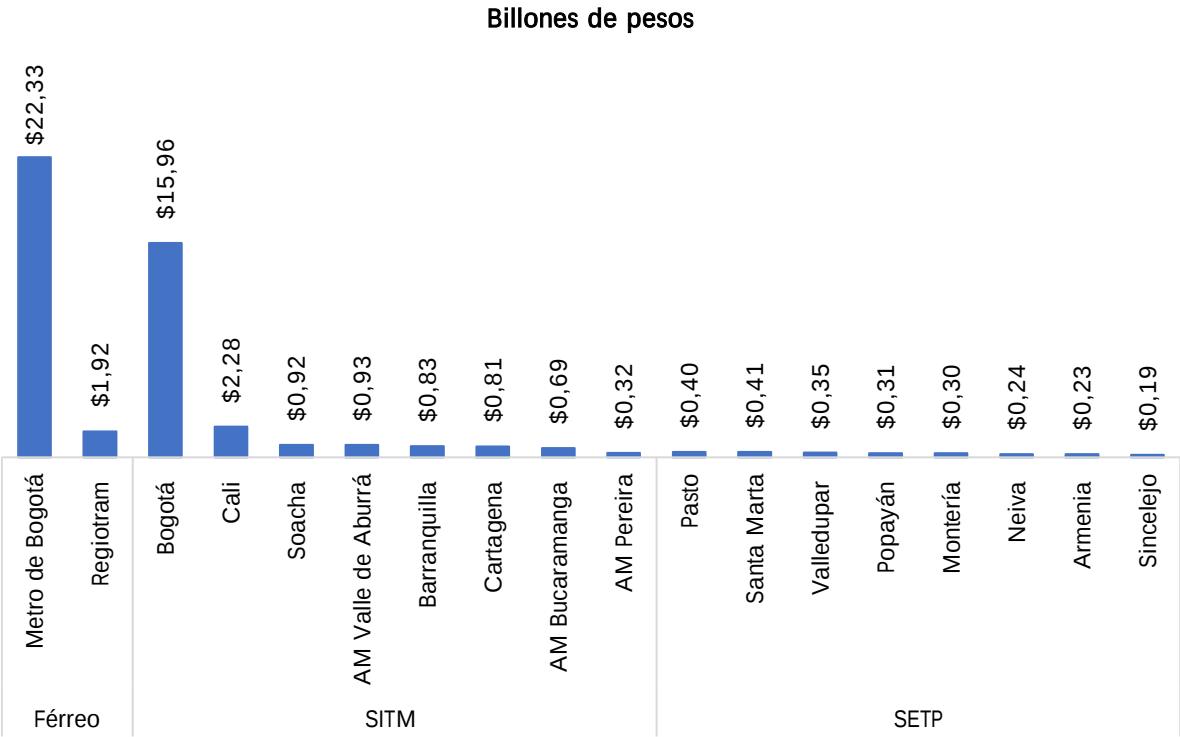
Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2019), con información de la Evaluación de operaciones y de resultados del Programa Jornada Única.

¹⁷ Población privada de la libertad.

En relación con los proyectos del sector de transporte urbano, a pesar de que la Nación y los territorios han impulsado los sistemas de transporte masivo y estratégico, la demanda sigue disminuyendo, principalmente por la falta de cobertura, el aumento en los tiempos de espera, la ilegalidad y la motorización.

Con el fin de dar respuesta a estos requerimientos y de minimizar la congestión, contaminación y siniestralidad generados por los sistemas de transporte masivo, el Gobierno nacional ha comprometido 49,4 billones de pesos (2017) para la implementación de siete SITM, ocho SETP y dos sistemas férreos (Departamento Nacional de Planeación, 2018), repartidos por territorio según lo presentado en el Gráfico 9.

Gráfico 9. Compromisos presupuestales por territorio (2017)

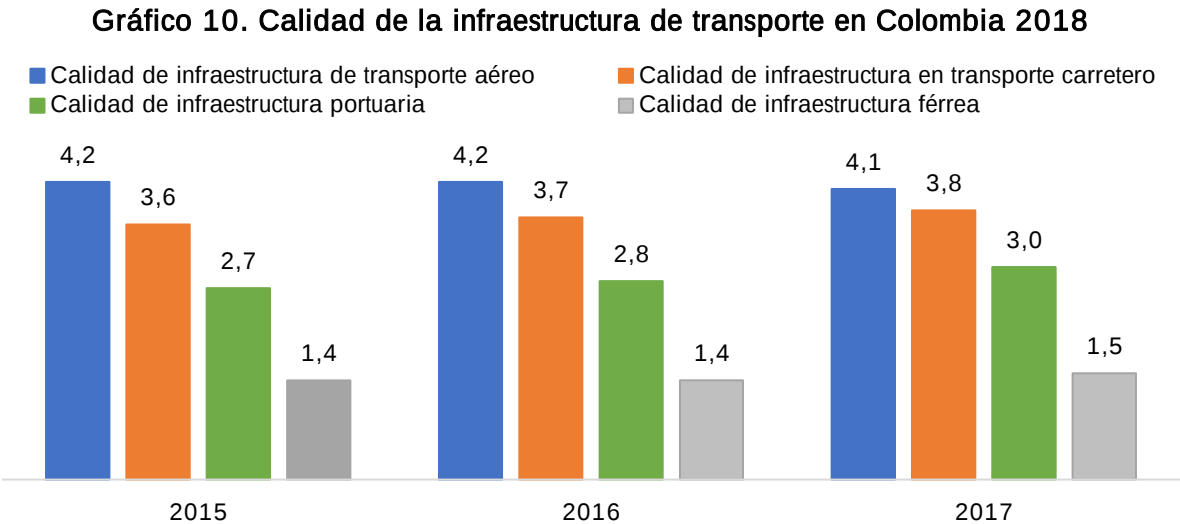


Fuente: Bases Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022).

En los sectores de transporte y logística, el impacto del *Programa de concesiones viales 4G* ha contribuido con la reducción de la brecha, sin embargo, dado su reciente desarrollo y que no se ha concluido su construcción, su impacto económico no se ha materializado completamente y Colombia aún presenta rezagos en indicadores de calidad de infraestructura en todos los modos de transporte.

En relación con los modos fluvial y férreo no han sido implementadas medidas que permitan promover transporte intermodal para generar mayores eficiencias que se deriven de aprovechar las ventajas que cada uno de estos medios de transporte tienen, con lo cual podría disminuirse el costo de la cadena de transporte y por ende de los productos a los consumidores finales, generando un impacto en el crecimiento económico y la competitividad del país. La red férrea que cuenta con más de 3.300 km no ha obtenido aun los recursos suficientes para su reactivación integral. De igual forma, los 18.225 km de red fluvial navegable son subutilizados, debido a la baja inversión pública (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

También se observa una brecha con respecto al promedio de América Latina en cuanto a su infraestructura; por ejemplo, con corte al segundo trimestre de 2019 hay 8.639 km de carreteras pavimentadas en Colombia, de las cuales solo el 54,14 % se encuentran en buen estado, mientras que 2.246 km de carreteras se encuentran sin pavimentar y solo el 7,61 % son consideradas buenas carreteras (Instituto Nacional de Vías, 2019). Lo anterior, sumado a las dificultades con la gestión predial, social y ambiental, que retrasan los proyectos en ejecución, y a las necesidades de nuevas fuentes de pago, ubican al país por debajo de países como Brasil y Perú (Emis, 2020) en temas de calidad de infraestructura carretera, cuya calificación a 2018 se presenta en el Gráfico 10.



Fuente: Bases Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022).

En lo relacionado con el sector agropecuario este afronta grandes desafíos estructurales para su competitividad. De hecho, la revisión de políticas agrícolas en Colombia de la OCDE (2015) confirma que las iniciativas implementadas no han tenido el impacto esperado, y se continúa con una elevada concentración en la propiedad del suelo agrícola y una

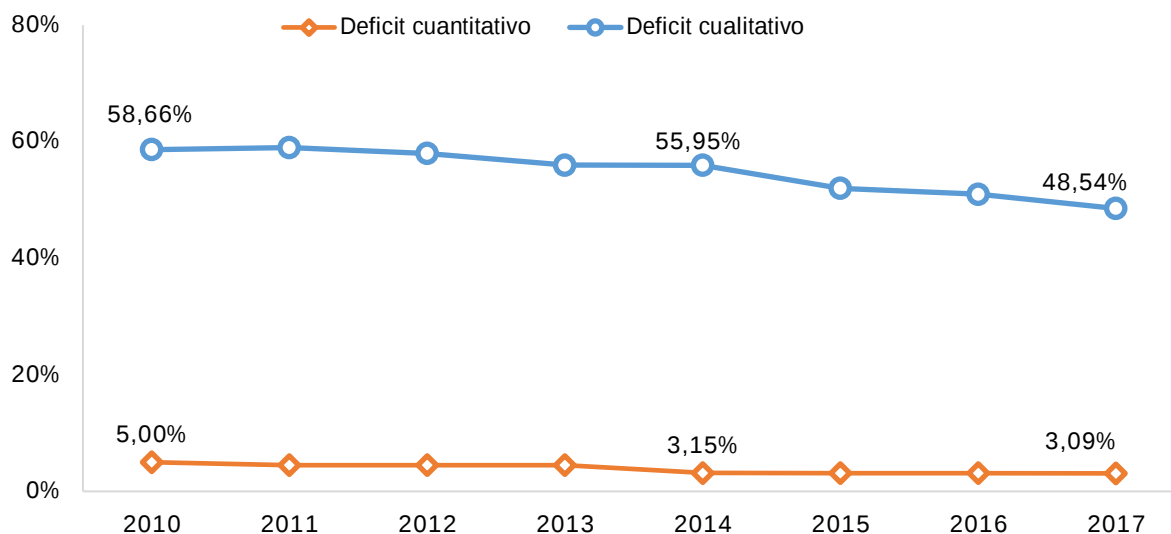
infrautilización de la tierra arable, por lo cual se demandan importantes cambios estructurales. Así mismo, persiste una baja productividad, debilidad de las cadenas de valor y de los sistemas de inocuidad alimentaria y de salud animal y vegetal, que limitan el aprovechamiento de los mercados, tanto internos como externos (Departamento Nacional de Planeación, 2018). Para el efecto, la OCDE plantea distintas recomendaciones en donde el sector privado es un socio estratégico, entre las cuales se incluyen: (i) la reevaluación del marco de las inversiones públicas y privadas en materia de innovación agrícola; buscando que se adopte una perspectiva más amplia, incluyendo mecanismos de financiación a más largo plazo. Así mismo, dar apoyo directo e incentivos a la inversión privada de tal forma que se incremente la financiación dirigida a la investigación y desarrollo del sector agrícola; y (ii) un mejor uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) como la biotecnología, la nanotecnología y las TIC, que proporcione servicios más inclusivos e integrales (Organización para Cooperación de Desarrollo Económico, 2015).

Otro sector que presenta grandes desafíos respecto a sus competidores para promover el desarrollo de infraestructura es el turístico. De acuerdo con los datos del Índice de Competitividad de Viajes y Turismo del Foro Económico Mundial, entre el 2017 y 2019, Colombia subió 7 puestos en la medición, ubicándolo en el puesto 55 a nivel global dentro de 140 países, puesto 8 en América Latina y 5 en Suramérica a 2019 (Foro Económico Mundial, 2019). Sin embargo, las principales limitantes para el desarrollo del turismo son la infraestructura terrestre y portuaria (puesto 109) y el ambiente de negocios (124). Así mismo, existe un desafío en mejorar la infraestructura de servicios turísticos ya que Colombia ocupa el puesto 82 (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2108).

Por otra parte, el diagnóstico de la conectividad terrestre, presentado en el Plan Sectorial de Turismo, menciona que si bien la región Caribe, Andina y parte de la Orinoquía cuentan con un buen porcentaje de vías departamentales, nacionales y terciarias, lo contrario sucede con los territorios tradicionalmente apartados por el conflicto armado. Ahora bien, en cuanto a la conectividad aérea entre algunos de los principales destinos turísticos del país, según lo identificado por el Fondo Nacional de Turismo (2016) se considera insuficiente o inexistente, toda vez que, si bien cuentan con aeropuertos, no disponen de las condiciones adecuadas para el aumento de pasajeros, frecuencias o una continuidad de vuelos comerciales. Es importante anotar que, para lograr los crecimientos esperados a nivel nacional e internacional, se requiere que la infraestructura aeronáutica no tenga limitaciones para absorber la nueva demanda; a estas limitantes se suma la escasa capacidad de las regiones para contar con infraestructura que apoye el manejo hídrico, sanitario y ambiental requerido para soportar la dinámica turística.

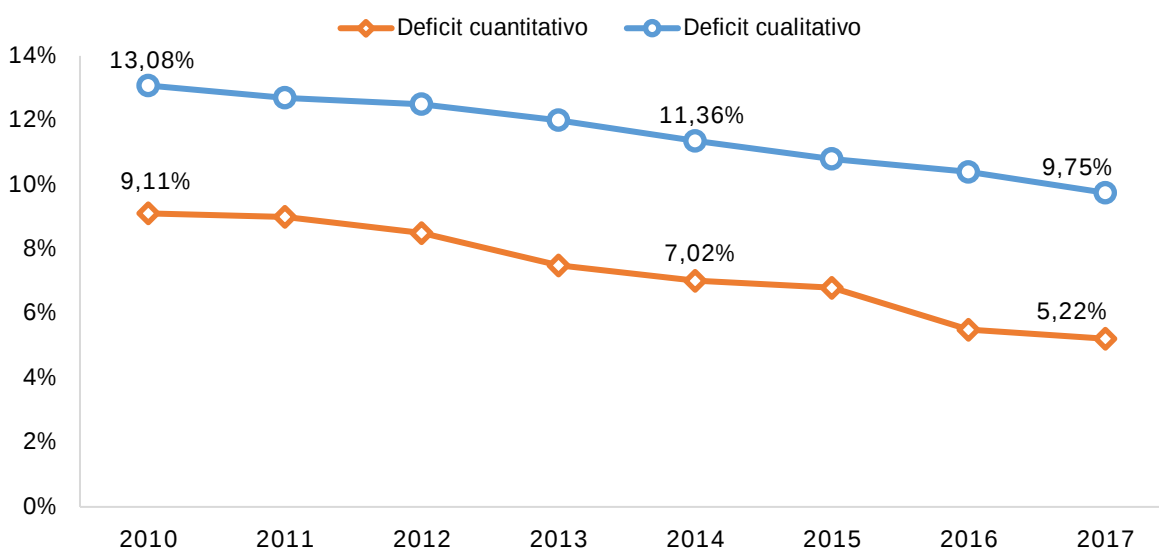
El de vivienda es otro sector en el que existen debilidades de cobertura, donde todavía se presentan necesidades de construir más infraestructura para suplir las necesidades de la población. En 2017 el déficit habitacional alcanzó un total de 1,68 millones de hogares urbanos y 1,59 millones de hogares rurales (Departamento Nacional de Planeación, 2018), aunado a un déficit de calidad en las mismas, todo lo cual se evidencia en el Gráfico 11 y el Gráfico 12.

Gráfico 11. Déficit de vivienda rural 2010-2017



Fuente: Bases Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022).

Gráfico 12. Déficit de vivienda urbana 2010-2017



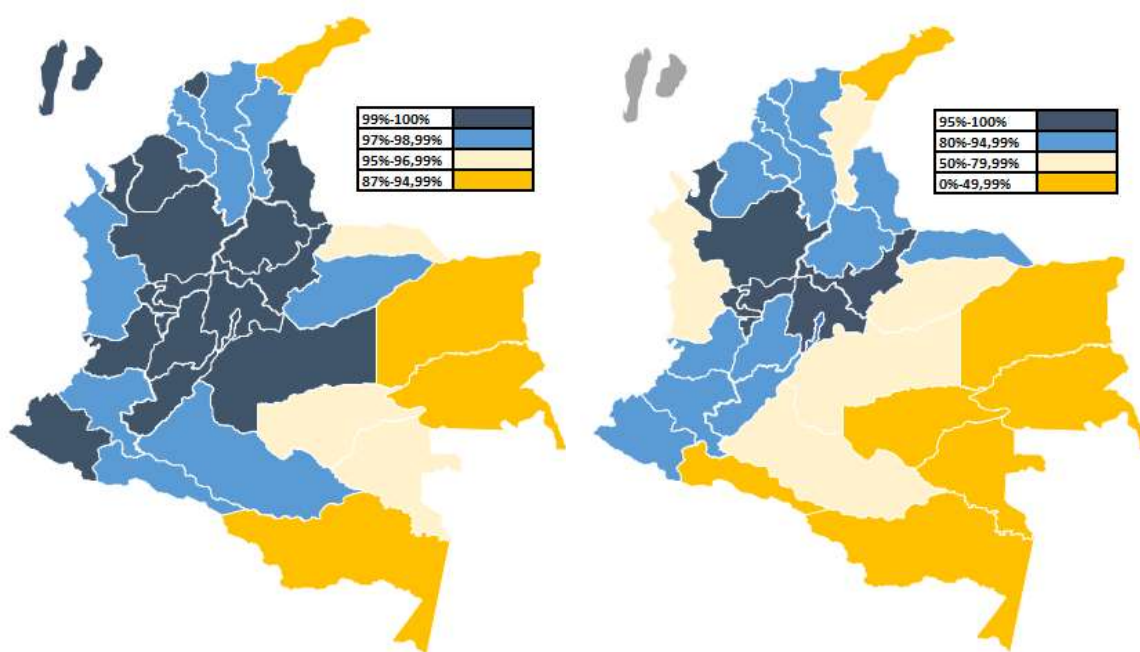
Fuente: Bases Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022).

Así mismo, en el sector de energía eléctrica se tiene que, de acuerdo con el Índice de Cobertura de Energía Eléctrica (ICEE) del año 2018 desarrollado por la Unidad de Planeación Minero-Energética, el 96,53 % de los hogares colombianos cuentan con conexión a la energía eléctrica, siendo del 99,52 % para el total nacional en el caso de las cabeceras municipales, mientras que de 86,83 % para el territorio rural (resto). A nivel departamental, en las cabeceras el índice varía entre el 100 % para regiones como Bogotá D.C, Antioquia y Caldas al 87,74 % en casos como el departamento de Guainía y de 93,75 % en Vichada. Por su parte, en el territorio rural la penetración del fluido eléctrico varía entre 99,79 % en Risaralda, 99,59 % en Caldas y 99,03 % en Quindío con respecto a regiones como la Guajira con una tasa de 25,06 %, Vaupés de 11,50 % e incluso Vichada que tan solo alcanza una cobertura de 5,28 %¹⁸ (ver Mapa 1).

Mapa 1. Índice de Cobertura de Energía Eléctrica-ICEE 2018

Panel A. ICEE cabecera municipal

Panel B. ICEE resto



Fuente: DNP (2021), con información de UPME 2018.

Los anteriores cálculos se realizan teniendo en cuenta un total de 11.181.754 usuarios del Sistema de Interconexión Nacional, 8.956.224 de los cuales corresponden a usuarios de cabecera municipal, mientras que los restantes 2.225.530 restantes a usuarios de resto

¹⁸ Índice de Cobertura de Energía Eléctrica-ICEE 2018 bajo la metodología UPME 2018.

(rural). Así mismo, se tiene en cuenta que los usuarios totales de las Zonas No Interconectadas (ZNI) ascienden a 207.653, 98.257 de los cuales corresponden a usuarios de cabecera municipal de ZNI y 109.396 a rural (resto) teniendo en cuenta a su vez que dentro del territorio rural existen 61.713 usuarios ubicados en zonas consideradas como áreas rurales de menor desarrollo, mientras que se presentan 32.678 usuarios de zonas de difícil gestión.

Considerando la situación y las brechas evidenciadas en cada uno de los sectores listados, el Gobierno nacional a través de distintos programas, documentos de política e instrumentos normativos¹⁹, ha definido estrategias para lograr apalancar e impulsar los desarrollos requeridos a través del apoyo del sector privado bajo distintos mecanismos de participación del mismo, resaltando la importancia del mecanismo de APP dentro de la innovación financiera para la inversión y el desarrollo de proyectos en infraestructura, así como para el mantenimiento de los activos ya existentes.

En los documentos de política se menciona la necesidad de continuar desarrollando mecanismos para la inclusión de la financiación privada en proyectos, resaltando su importancia para el crecimiento económico y la equidad de las regiones. Además, se menciona la necesidad de desarrollar estrategias específicas de participación del sector privado en distritos de mediana y gran escala, infraestructura y servicios de transporte, masificación del servicio de Internet en toda la población centrándose en zonas rurales para el cierre de brechas, cobertura de fuentes no convencionales de energías renovables principalmente en zonas sin cobertura, consolidar esquemas regionales de agua a través de incentivos económicos para aprovechar economías de escala, incentivar el tratamiento de aguas residuales y mejorar la eficiencia de los sitios de disposición final existentes, proyectos de escenarios deportivos y desarrollo urbano, entre otros.

Esquemas como los de APP se contemplan en sectores tan diversos como el de la adecuación de tierras bajo la jurisdicción del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el desarrollo de infraestructura con cadenas de valor agropecuarias, en el sector salud con un enfoque en la lucha contra la corrupción y en el efectivo ejercicio de equidad en acceso al servicios de salud, así como la ejecución de megaproyectos en este sector que permitan la adecuada dotación e infraestructura que se requiere por medio de la participación privada (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

¹⁹ Tres fases del Programa de Apoyo a la Participación Privada y Concesión en Infraestructura (PPCI) entre 1996-2013, un préstamo basado en políticas de participación privada (PBL) (3697/OC-CO), el Programa de Apoyo a la Participación Privada (PAPP) (3090/OC-CO), el Documento CONPES 3615 aprobado en 2009 que contempla una iniciativa para la modernización y gestión de activos fijos públicos, la Ley 1508 de 2012, el Decreto 1082 de 2015, los PND 2014-2018 y PND 2018-2022, el Documento CONPES 3831 aprobado en 2015, el Documento CONPES 3920 aprobado en 2018, la Ley 1882 de 2018.

Por su parte, en sectores como el educativo se requiere el planteamiento de nuevos proyectos que permitan estrechar las brechas en materia de infraestructura educativa oficial y dar garantía de los suministros técnicos, físicos y financieros para apoyar los procesos educativos, mientras que en el sector transporte se plantea continuar con un fortalecimiento en el área institucional, un afianzamiento de la capacidad de estructuración y gestión contractual tanto de esquemas APP como de las obras públicas, así como la finalización de manera efectiva del *Programa vial de cuarta Generación 4G* y demás proyectos planteados en el Plan Maestro de Transporte Intermodal.

En otros rubros relacionados con el sector transporte, el sector marítimo recoge todas las iniciativas de accesos en materia de profundización y mantenimiento en el Plan Nacional de Dragados, en cuya implementación se considera el uso del esquema APP como una alternativa destacable.

El sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones tiene una apuesta ambiciosa en cuanto a la consolidación de esquemas de vinculación de capital privado en el despliegue de proyectos que permitan asegurar la conectividad, cerrar la brecha digital e incentivar la apropiación tecnológica (Departamento Nacional de Planeación, 2018) mientras que, en lo que tiene que ver con proyectos de alumbrado público, se proponen medidas para la estructuración de proyectos por medio de mecanismos como los esquemas empresariales energéticos²⁰ (Ministerio de Minas, Unidad de Planeación Minero-Energética, 2017), las áreas de servicio exclusivo energéticas y el esquema APP.

Por último, cabe anotar que en el caso del Informe Nacional de Competitividad 2019-2020 se resalta la importancia de asegurar la financiación de inversionistas involucrados en los proyectos del *Programa vial de cuarta Generación 4G* en el marco del ejercicio de la Ley 1508 de 2012, así como la relevancia que tiene el cumplir con el cronograma de estructuración de las APP para proyectos tan importantes como la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena. En general, este documento le otorga un rol protagónico a este tipo de asociaciones abordando los desafíos de los diferentes sectores por medio de lo que el Consejo Privado de Competitividad denomina coordinación público-privada.

3.1.2. Baja capacidad institucional

²⁰ Ejemplo de posibles esquemas empresariales energéticos con paneles solares: empresa hace la inversión, instala paneles y cobra la energía consumida a un precio que permita recuperar inversión. Con o sin baterías. Operación y mantenimiento a cargo de empresa; empresa instala paneles aislados y cobra inversión a través de cargo fijo. El mantenimiento y la operación a cargo de la empresa; o empresa instala paneles aislados y cobra inversión a través de cargo fijo. El mantenimiento y la operación a cargo del usuario (modelo híbrido).

A pesar del sólido marco regulatorio existente para APP, no se ha logrado extender su utilización a otros sectores prioritarios como educación y salud que tienen una mayor brecha a nivel territorial. Incluso con el apoyo del DNP en capacitaciones, estudios sectoriales y estructuración, han sido pocos los proyectos de APP de infraestructura productiva no tradicional y social adjudicados. Esto se debe en gran medida a una baja capacidad institucional, a una alta rotación de los equipos de Gobierno que dificultan la implementación de los proyectos al perderse la continuidad del conocimiento transmitido y en general a que las entidades no cuentan con los equipos técnicos adecuados para la formulación y seguimiento de proyectos que se estructuran bajo esquemas de participación privada, lo que genera que iniciativas de este tipo no sea exploradas por las entidades.

En la medición que efectúa anualmente el DNP sobre la capacidad institucional, plasmada en el Índice de Medición del Desempeño Municipal, la puntuación nacional promedio de la medición a 2018 se encontraba en 50,3 de los 100 puntos posibles, lo que demuestra el bajo nivel de capacidades de las entidades territoriales, encontrándose en general que todos los municipios tenían altos rezagos en servicios públicos y educación (Departamento Nacional de Planeación, 2019). Esta circunstancia es uno de los mayores obstáculos para una inversión pública eficiente.

Con ello, se observa que aún existen desafíos para el desarrollo de APP, principalmente en el ámbito territorial en sectores distintos a vías; desafíos relacionados con: (i) preparación de planes maestros de inversión con enfoque de red; (ii) desconocimiento de procesos de preinversión; (iii) baja capacidad institucional en materia de estructuración; (iv) baja calidad de diseños técnicos y gestión de proyectos; (v) falta de mecanismos que generen sostenibilidad financiera y garantías frente a los riesgos; y (vi) compromisos de pago de las entidades promotoras de proyectos, siendo este último punto uno de los más críticos y aquel en donde se requiere mayor compromiso por parte del sector público.

3.1.3. Falta de capacidad institucional en el DNP para el cumplimiento de sus obligaciones normativas

Los proyectos de infraestructura deben cumplir con criterios rigurosos en su conceptualización, priorización, estructuración y puesta en marcha con el fin de que se implementen de manera exitosa y con beneficios económicos para la sociedad. Para ello es fundamental que las entidades encargadas de supervisar tales procesos cuenten con la institucionalidad necesaria para llevar a cabo las tareas pertinentes, relacionadas con los proyectos tanto de nivel nacional como territorial.

Actualmente, el DNP, que es una de las entidades que tiene dicho rol para los proyectos APP, no cuenta con la capacidad institucional para atender tales requerimientos. Es decir, no

existe en el DNP un equipo de planta que tenga el conocimiento y la experiencia para la atención de estas, ni ha sido viable hasta la fecha instaurarlo dentro de su estructura organizacional.

Hasta el momento, estas obligaciones han sido suplidas por el equipo técnico del PAPP, programa que finaliza en el año 2021. Cabe anotar que este equipo técnico ha estado a cargo de gran parte de los avances normativos, regulatorios y de la conceptualización del esquema de APP con la ejecución de diversos estudios sectoriales y estructuración de proyectos piloto, de procesos de institucionalización para la implementación del esquema y de generar una capacidad instalada dentro de la entidad para atender las obligaciones normativas asignadas al DNP por la Ley 1508 de 2012, incluyendo la aprobación de la justificación de la modalidad de contratación y la administración del RUAPP. Estas responsabilidades, así como la de generar capacidades en las entidades públicas son labores continuas que empiezan por requerir el fortalecimiento interno del equipo del programa en el DNP.

Considerando lo anterior, se considera clave continuar con el apoyo de un equipo dentro del nuevo *Programa para la Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura* para respaldar a la entidad en sus obligaciones normativas, además de ejecutar acciones encaminadas a la consolidación y desarrollo del marco institucional, normativo, regulatorio y financiero que continúe generando las condiciones, un ambiente propicio y los incentivos necesarios para acrecentar la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura en el país.

3.2. Justificación económica y social

Actualmente Colombia y el mundo en general se encuentra enfrentado a una pandemia derivada del COVID-19, bajo el cual se vienen presentando y se esperan distintos efectos en el transcurrir de la actividad económica, afectando asimismo la situación social de nuestro país. Los escenarios económicos esperados a corto y mediano plazo para el país son complejos, agravados por la disminución del precio internacional del petróleo, nuestro principal producto de exportación, y su efecto en el ingreso. Estamos abocados a una desaceleración e incluso a un decrecimiento económico, en donde los recursos financieros para la ejecución de proyectos serán escasos para los sectores público y privado, tanto a nivel nacional como internacional, y en donde se puede ahondar el rezago existente de cobertura y calidad de la infraestructura del país.

Estimaciones del Banco de la Republica arrojan una caída de entre el 2 % y el 7 % en el PIB en el presente año. En el mismo sentido, el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes estima una caída de 1,25 % del PIB por cada

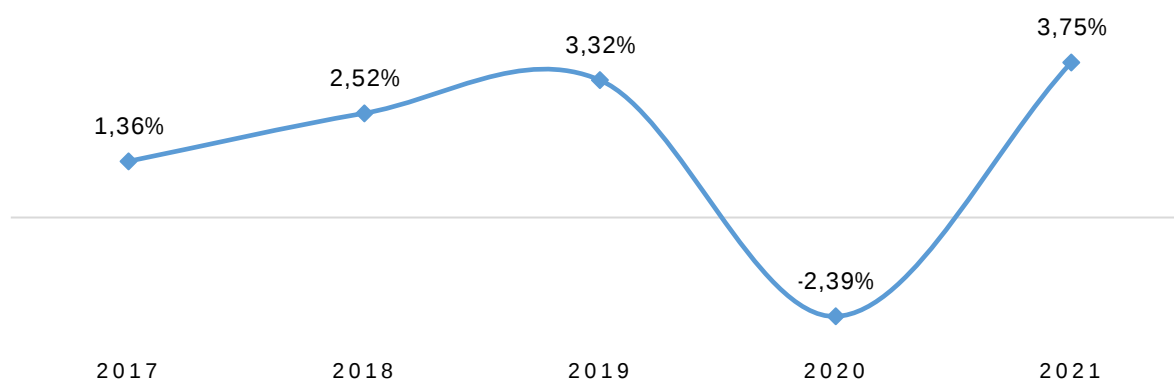
mes del confinamiento derivado del COVID-19. Por otro lado, según la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, la tasa de desempleo puede subir hasta el 22 %.

Por su parte, las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) indican un panorama desalentador para el desempeño de la economía en 2020, con una caída en el PIB de aproximadamente 2,4 % en el segundo período en curso.

De igual forma, el FMI pronostica que en línea con la caída en la actividad económica se generará un crecimiento importante en la tasa de desempleo en el país con niveles que rondarían el 12,20 % para el 2020 y del 11,92 % para el 2021 con un aumento sustancial en el mes de abril del presente año en donde se alcanzó el 19,8 % (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2020), el cual se espera descienda levemente a medida que las restricciones a la movilidad se disipan, se recupera la actividad productiva y la confianza de los mercados converge a su estado estacionario (Emis, 2020).

Se espera entonces una recuperación gradual que se materialice en la economía a lo largo del año y que continúe en el 2021, considerando el impacto de la coyuntura en el primer trimestre del año 2020 que permitió un crecimiento positivo del orden del 1,1 % (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2020) de conformidad con los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y del Banco de la República, de tal forma que se ubique en los niveles anteriores al choque en el 2021, según se presenta en el Gráfico 13. Para esto, es indispensable, como se ha dicho antes, el aporte del sector privado y poder alcanzar valores sostenidos de inversión superiores al 7 % del PIB en los próximos 10 años, que son los valores que se estiman requeridos para lograr niveles de infraestructura per cápita similares a los países del sudeste asiático; inversión que será clave para optimizar servicios, reducir costos y por ende mejorar la competitividad del comercio exterior.

Gráfico 13. Pronóstico PIB Colombia a precios constantes



Fuente: CEIC Data & FMI (2020).

3.2.1. Identificación de beneficios

A través del *Programa para la Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura* se pretende continuar con el proceso y el compromiso de mantener el país a la vanguardia en la implementación de políticas o reformas para consolidar la política pública de vinculación de participación privada, buscando que Colombia se encuentre siempre posicionada como un destino de inversión de gran interés para cualquier empresa nacional o internacional que planee acometer este tipo de proyectos.

Con ello, se contribuirá a aumentar la participación privada en infraestructura, propiciar las condiciones que incidan en la reactivación económica tras la pandemia del COVID-19, amortiguar la recesión económica, generar empleos, aportar al cierre de las brechas sociales que se han evidenciado en mayor medida durante esta pandemia, y acelerar la recuperación económica, la cual va a requerir los mayores esfuerzos posibles.

Con esta nueva etapa se consolidarán los esquemas desarrollados en el país para la participación privada en infraestructura y para la prestación de servicios asociados a la misma. Adicionalmente, se promoverán modalidades alternativas a través del desarrollo o flexibilización de lineamientos, políticas o mecanismos regulatorios o técnicos que generen mayores sinergias y beneficios tanto para el sector público como para el privado, marcos contractuales más resilientes y flexibles, y por último, se buscará asegurar la sostenibilidad de los contratos de participación privada que se encuentran en ejecución, considerando el contexto actual.

En específico para esta operación de crédito, el beneficio que se cuantificó fue el incremento en la inversión privada en infraestructura proyectada y en la prestación de servicios asociados, en sectores productivos como sociales, como consecuencia tanto de los ajustes que se planteen a los esquemas de participación privada, como del reforzamiento a los procesos de estructuración y de financiamiento de proyectos de participación privada y al fortalecimiento de la institucionalidad en torno a la consolidación de estos mecanismos de participación privada;

Para realizar ese ejercicio se planteó la comparación entre dos escenarios: (i) escenario base sin programa; y (ii) escenario alternativo con la nueva operación del *Programa para la consolidación de esquemas de participación privada en infraestructura para Colombia*.

Para los dos escenarios se tomaron datos del comportamiento de la inversión privada en relación con la inversión pública, con base en lo cual se estimó una razón fija a aplicar entre 2022 y 2026. En el escenario sin programa se tomó la relación calculada de inversión privada en función de la inversión pública a nivel Latinoamérica y el Caribe para el período 2008 a 2015 presentada por Infralatam (Interamerican Development Bank, 2018), la cual

es de 0,61²¹ y en el escenario con la implementación del programa se tomó la razón promedio de inversión privada *vs* inversión pública observado para los sectores de agua y saneamiento, telecomunicaciones, transporte y energía (generación, transmisión y distribución de electricidad; transmisión y distribución de gas natural), para el mismo período 2008 a 2015, la cual fue de 1,14²².

Para el cálculo de la inversión pública se asumió un crecimiento tendencial de dicha inversión, la cual en términos constantes creció en promedio el 3,4 % anual en la última década²³.

Una vez proyectada la inversión pública para los cinco años, se procedió a calcular el valor de la inversión privada en cada escenario, la diferencia entre los dos escenarios y luego el valor presente del incremento en la inversión privada en el escenario con programa. Para estimar este valor se utilizó una tasa de descuento del 12 %. El valor resultante se comparó con el valor de la presente operación²⁴, obteniendo una relación beneficio-coste de 530, lo que significa que, por cada dólar invertido en el *Programa para la consolidación de esquemas de participación privada en infraestructura para Colombia*, se espera atraer USD 530 en inversión privada en infraestructura.

3.2.2. Identificación de costos

De acuerdo con los costos estimados del *Programa para la consolidación de esquemas de participación privada en infraestructura para Colombia* a partir de un trabajo conjunto entre el equipo técnico del DNP y la banca multilateral, la operación de crédito se estima en un valor total de USD 15 millones.

Tabla 1. Costos anualizados

Año	Costos USD	Tasa de cambio estimada (pesos/USD)	Costo en millones de pesos
2021	452.000	3.747	1.693.644.000
2022	3.185.604	3.811	12.140.336.844
2023	3.725.587	3.876	14.440.375.212
2024	4.020.797	3.950	15.882.148.150

²¹ En el informe se determinó un monto total de inversión en infraestructura en Latinoamérica y el Caribe para el período 2008-2015 de USD 818,8 billones, de los cuales USD 311,5 billones corresponden a inversión privada. La inversión relevada corresponde a los sectores de agua y saneamiento, telecomunicaciones, transporte y energía (generación, transmisión y distribución de electricidad; transmisión y distribución de gas natural).

²² Cálculos propios DNP para los mismos sectores del informe de Infralatam.

²³ De 2009 a 2018, para los mismos sectores del informe de Infralatam. Cálculos propios DNP

²⁴ Utilizando una tasa de cambio de 4.000 pesos.

Año	Costos USD	Tasa de cambio estimada (pesos/USD)	Costo en millones de pesos
2025	2.493.743	4.025	10.037.315.575
2026	1.122.269	4.101	4.602.425.169
Total	15.000.000		58.796.244.950

Fuente: DNP (2021).

Nota: Tasa de cambio en pesos colombianos; tomadas de los supuestos macroeconómicos del Ministerio de Hacienda Crédito Público - Dirección General de Política Macroeconómica.

3.2.3. Análisis de sensibilidad

El análisis de sensibilidad del ejercicio económico y financiero realizado se basa en la modificación de tres factores clave que influyen en el cálculo de la relación beneficio-costos (Tabla 1). Estos factores son:

- (i) Tasa de descuento: en el cálculo de los valores presentes se empleó una tasa de descuento intertemporal de 12 %. Se efectúan dos nuevos cálculos utilizando tasas de descuento del 9 % y del 24 %.
- (ii) Inversión privada en infraestructura sin programa: se asume que la inversión privada sin el programa iguala a la inversión pública, es decir la relación pasa de 0,61 a 1.
- (iii) Inversión privada en infraestructura con programa: se amplía el período para el cálculo de la relación inversión privada *vs* inversión pública con programa. Se toma desde 1996, cuando inició la primera etapa del programa hasta 2018, con lo cual se obtiene una razón de 0,93.

Los resultados de sensibilidad respecto a:

- (i) La tasa de descuento: la relación beneficio-costos sube a 557 cuando la tasa de descuento es del 9 % y disminuye a 444 cuando la tasa de descuento es 24 %, es decir aún se obtiene un resultado robusto.
- (ii) El incremento en la inversión privada en infraestructura sin programa: en este caso, la relación beneficio-costos llega a 139.
- (iii) La disminución de la inversión privada en infraestructura con programa: teniendo una inversión privada en infraestructura con programa de 0,93, la relación beneficio costo sería de 325.

Tabla 2. Síntesis de análisis de sensibilidad según factor

Factor	Escenario	Relación beneficio-costo
	9 %	557
Tasa de descuento	12 %	530
	24 %	444
Inversión privada sin programa / inversión pública	1 (Tasa de descuento 12 %)	139
Inversión privada con programa / inversión pública	0,93 (Tasa de descuento 12 %)	325

Fuente: DNP (2020).

De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que la relación beneficio-costo para el *Programa para la consolidación de esquemas de participación privada en infraestructura para Colombia* es significativamente alta, con resultados que se mantienen positivos a modificaciones de los factores claves de análisis.

3.3. Espacio fiscal

Considerando que se trata de financiamiento del Presupuesto General de la Nación, el endeudamiento (USD 15 millones) se enmarca en el cupo aprobado por el Congreso de la República, y atiende la capacidad de pago de la Nación en los términos y condiciones definidos por el artículo 364 de la Constitución Política de Colombia.

La presente autorización afecta el espacio fiscal del DNP, en el MGMP 2021-2024 se incluyó el programa por un monto de USD 15 millones a ser ejecutados en cinco años. Por lo tanto, el sector de planeación será responsable de validar año a año durante la ejecución del crédito, el cumplimiento de los techos presupuestales definidos en los MGMP y MFMP, así mismo debe priorizar dentro de su MGMP el espacio fiscal en el rubro de inversión para ejecutar el valor total del crédito. Lo anterior guardando consistencia con el MFMP y la cuota de inversión para la elaboración del POAI que se comunique en cada vigencia.

En la Tabla 3 se presenta el espacio fiscal de inversión del DNP y las necesidades programadas para adelantar la operación de crédito en un plazo de hasta cinco años, comprendido en el período segundo semestre 2021- primer semestre 2026. Como se observa, la operación de crédito cuenta con el espacio fiscal y se ajusta a los techos presupuestales, en consistencia con el MGMP y se alinea con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Tabla 3. Marco de Gasto Mediano Plazo del DNP

Millones de pesos

Concepto	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Espacio Fiscal Inversión DNP	1.160.361	744.411	601.954	577.389	Sin información	Sin información	3.084.115
Monto por financiar con recursos del crédito sometido a consideración	1.694	12.140	14.440	15.882	10.037	4.602	58.796

Fuente: DNP (2021), con información del Marco de Gasto 2021-2026.

Nota: Tasa de cambio en pesos colombianos; 2021: 3.747; 2022: 3.811; 2023: 3.876; 2024: 3.950; 2025: 4.025; 2026: 4.101; Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Política Macroeconómica.

3.4. Evaluación de alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada

Entre las posibles fuentes de financiación para el *Programa para la Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura* se encuentran recursos del presupuesto ordinario del Gobierno nacional y recursos de un crédito público externo con la banca multilateral. Esta última se ha seleccionado como la alternativa de mayor viabilidad, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- El DNP, organismo ejecutor del programa, no cuenta a la fecha con una dependencia encargada permanentemente de esta labor en la entidad, con lo cual se hace complejo el financiamiento de su operación, así como la asignación de responsabilidades a cargo.
- Por otro lado, la banca multilateral ha venido, desde hace más de dos décadas acompañando al Gobierno de Colombia en la evolución de la política de participación privada.
- Las herramientas mediante las cuales se ha brindado apoyo por parte de la banca multilateral han sido múltiples y variadas, créditos de inversión, cooperaciones técnicas y créditos de política, esto ha permitido incorporar lecciones aprendidas, que se reflejan en un marco normativo e institucional que garantiza seguridad jurídica a los inversionistas privados. Entre las lecciones más importantes se destacan: (i) seguir fortaleciendo a las instituciones y actores, en especial al DNP; (ii) mejorar la planificación y coordinación entre los niveles nacional y subnacionales; y (iii) proponer

y evaluar esquemas de cofinanciamiento por parte de la nación, para una correcta asignación de riesgos.

- La presente operación más allá de ser una continuación de un programa que se encuentra en vigencia desde 1996, ejecutado por el DNP para promover y fortalecer la participación del sector privado en proyectos nacionales y municipales relacionados con infraestructura pública y sus servicios, en el marco de distintos acuerdos de crédito programático de asistencia técnica con la banca multilateral suscritos²⁵ busca consolidar en mayor medida el esquema en los sectores sociales e impulsar nuevos enfoques en la participación privada para lograr mayor efectividad en la participación privada en infraestructura, incluyendo su aporte en innovación y tecnología. En ese sentido, el apoyo técnico de la banca multilateral y la capacidad de su recurso humano es fundamental, pues cuenta con el amplio conocimiento que posee su equipo de expertos en los diferentes sectores, con aportes relevantes sobre las experiencias de países con buenas prácticas aplicables a Colombia en temas institucionales y técnicos para fortalecer la vinculación privada. Así mismo, es importante contar con el respaldo y el canal de difusión de la banca en la labor de divulgación de los estudios a realizar, lo cual ha permitido atraer a firmas internacionales de gran fortaleza técnica. Por otro lado, una ventaja adicional del financiamiento a través de esta fuente es el seguimiento al cumplimiento de los objetivos establecidos en el programa que realiza la banca y su direccionamiento para lograrlos.
- La banca multilateral, más allá de ser una entidad financiadora, ha sido orientadora en la ejecución de los diferentes estudios sectoriales, de los proyectos estructurados, en los arreglos institucionales para la implementación de este tipo de proyectos y de la definición de políticas respectivas, aportando su visión como banca de desarrollo y como organismo aglutinador de experiencias internacionales.

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.

4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA A FINANCIAR

El Programa para la Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura pretende fortalecer el proceso y el compromiso de mantener el país a la

²⁵ El último corresponde a la asistencia técnica realizada a través del Contrato de Préstamo BID No. 3090/OC-CO, que corresponde al PAPP.

vanguardia en la implementación de políticas o reformas para consolidar la participación privada en infraestructura, incrementando el monto de inversión privada por cada sector, contribuyendo a cerrar las brechas de infraestructura identificadas en los distintos sectores, y a afrontar los desafíos que hoy se evidencian en la fase de aprobaciones y posterior adjudicación de proyectos con participación privada. Lo anterior, a través de apoyo técnico y financiero, para la ejecución entre otros, de las siguientes actividades: (i) estudios técnicos de conceptualización de reforma de política pública relacionada con inversión privada en infraestructura, de preinversión y de inversión de proyectos, junto con el análisis de fuentes alternativas para la financiación de los mismos; (ii) fortalecimiento institucional de entidades públicas concedentes y su acompañamiento en la promoción de proyectos; y, (iii) fortalecimiento y reestructuración institucional del DNP.

4.1. Objetivo

Promover la participación privada en el desarrollo de infraestructura pública y prestación de servicios asociados en el país para generar mayor calidad de vida y competitividad.

4.2. Objetivos específicos

OE 1. Reforzar el proceso de estructuración y financiamiento de proyectos APP especialmente en sectores sociales para incrementar la provisión y calidad de infraestructura de uso público por parte del sector privado en el territorio nacional.

OE 2. Fortalecer la institucionalidad en torno a la consolidación de los mecanismos de participación privada para mejorar la capacidad de las entidades del orden nacional y territorial involucradas en la provisión de infraestructura bajo esquemas de participación privada.

OE 3. Fortalecer la institucionalidad en torno a la consolidación de los mecanismos de participación privada para mejorar la capacidad del DNP para promover esquemas de participación privada en todo el ciclo de preparación y aprobaciones de los proyectos.

4.3. Componentes y otros costos

El Programa para la Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura está estructurado en tres componentes relacionados con la identificación y estructuración de proyectos con vinculación de capital privado, el desarrollo de la capacidad técnica de las entidades responsables de implementar los proyectos, y la consolidación de la capacidad del DNP para responder a las responsabilidades que le asigna la Ley 1508 de 2012 de APP, relacionadas con la evaluación de las iniciativas, el análisis de riesgos, la

justificación de la modalidad de contratación (comparador público-privado), y la validación financiera de los proyectos. Estos componentes son: (i) fomento a la participación privada; (ii) fortalecimiento de entidades públicas potencialmente concedentes; y (iii) fortalecimiento técnico e institucional del DNP. A continuación, se describe cada uno de los mismos.

4.3.1. Componente 1. Fomento a la participación privada

Este componente financiará las actividades necesarias para incorporar aspectos de sostenibilidad financiera, ambiental, social e institucional en marcos regulatorios y los procesos de planificación y estructuración de participación privada en el país, incrementando la viabilidad de estas, así como su impacto sobre el bienestar de la población. Con cargo a este componente se tiene previsto adelantar: (i) estudios sectoriales para formulación de políticas, marcos normativos o regulatorios, análisis de riesgos (incluyendo ambientales y de cambio climático), e instrumentos orientados a mejorar las condiciones de financiamiento para el desarrollo de proyectos. Dentro de este alcance se estudiará la implementación de nuevas y diversas modalidades, variantes y esquemas contractuales que resulten en una eficiente prestación de servicios, con adecuados parámetros de disponibilidad y cumplimiento de niveles de servicio y estándares de calidad; (ii) ejercicios de priorización multisectorial de proyectos que permitan valorar el diferente grado de desarrollo de los proyectos y en qué medida responden a las prioridades establecidas y los objetivos de recuperación sostenible, optimizando de este modo la selección de proyectos de la cartera de infraestructura del país; y (iii) estudios de conceptualización, preinversión, estructuración o implementación de proyectos con vinculación de capital privado, para atraer nuevos actores con capacidad para el financiamiento de largo plazo de proyectos (inversores institucionales, fondos de inversión de capital privado, mercado de valores, entre otros).

4.3.2. Componente 2. Fortalecimiento de entidades públicas potencialmente concedentes

Este componente financiará actividades dirigidas a asistir técnicamente, transferir conocimiento y desarrollar la capacidad de las entidades sectoriales y territoriales responsables de implementar los proyectos con el fin de promover la participación privada en proyectos de infraestructura con la inclusión de áreas transversales, incorporando: (i) capacitación, asistencia técnica y transferencia de conocimiento a entidades nacionales y territoriales sobre esquemas de participación privada en infraestructura; (ii) evaluación y seguimiento de experiencias que contribuyan a fomentar la participación privada en distintos sectores; (iii) análisis y diseño de la estructura institucional requerida para promover la participación privada en los proyectos de infraestructura; (iv) desarrollo de herramientas, guías de buenas prácticas, manuales de estructuración, entre otros, que incluyan aspectos de

género y diversidad, cambio climático, ambientales, sociales y prediales en el desarrollo de proyectos, y (v) estrategias de divulgación.

4.3.3. Componente 3. Fortalecimiento técnico e institucional del DNP

Este componente financiará actividades para mejorar la promoción de APP desde el DNP, incluyendo: (i) fortalecimiento de la capacidad institucional del DNP para promover esquemas de participación privada, tanto para la fase de estructuración (fase 1) como para la fase de aprobaciones (fase 2), y (ii) atención de requerimientos y obligaciones normativas.

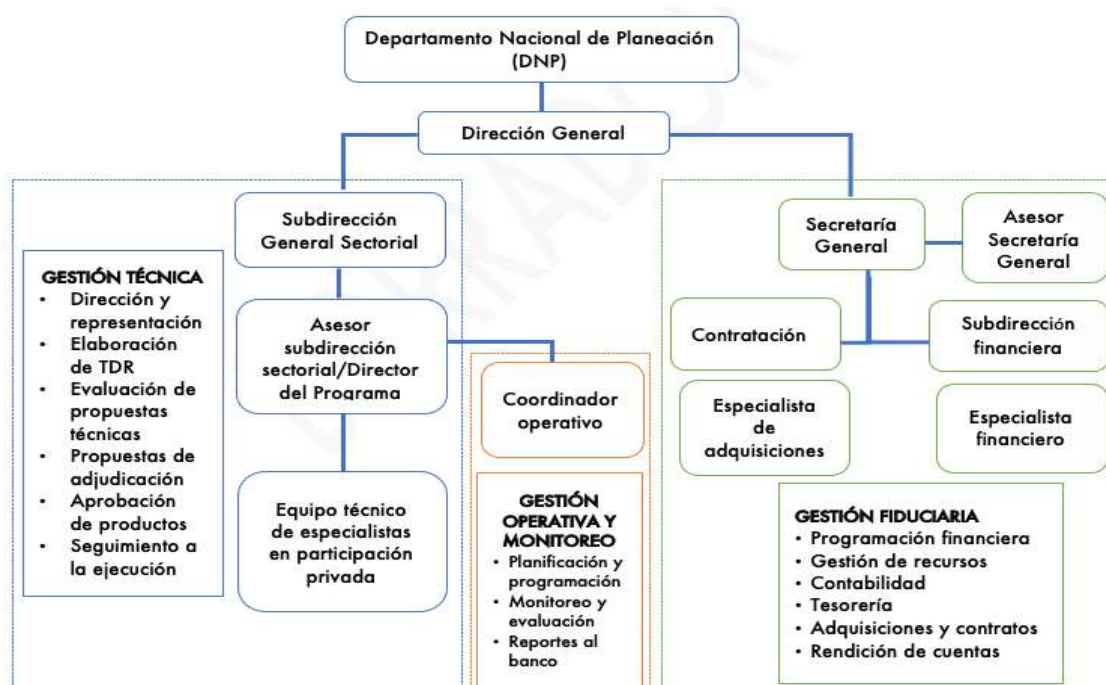
4.3.4. Otros costos

Estos costos comprenden las actividades de auditoría externa al crédito, las actividades de administración, evaluación y los imprevistos que se presenten en la ejecución del crédito.

4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución

El prestatario será la República de Colombia, el DNP, a través de la Subdirección General Sectorial será el organismo ejecutor, asumiendo la responsabilidad técnica y fiduciaria del préstamo y garantizando cumplimiento de los objetivos del programa. Para tales efectos el DNP contará con un equipo de ejecución del programa, de acuerdo con la Figura 1.

Figura 1. Esquema de ejecución



El equipo ejecutor tendrá a cargo, entre otros: (i) organización institucional y esquema de ejecución; (ii) procedimientos y flujos administrativos para manejar temas fiduciarios; (iii) procedimientos para asegurar transparencia en el desarrollo de las actividades; y (iv) aspectos relativos a supervisión, seguimiento y control a través del Comité Técnico de Seguimiento.

El *Programa para la Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura* contará con un comité técnico de seguimiento que estará compuesto por consultores del equipo técnico de especialistas del programa y sus principales funciones serán las de apoyar el seguimiento de los estudios financiados, a través de la revisión de los informes presentados dentro de las consultorías, así como los resultados y recomendaciones de tales estudios y por otro lado, coordinar con entidades subnacionales la ejecución de estudios y la suscripción de cartas de compromiso con dichas entidades

El programa contará como mínimo con un director del programa, un coordinador operativo del programa, un especialista en adquisiciones y un especialista financiero.

Para la debida ejecución del programa se partirá de la propia capacidad instalada del DNP. El equipo ejecutor del programa estará liderado por el director del programa y contará con el apoyo de la Secretaría General del DNP para lo relacionado con los procedimientos de adquisiciones y financieros.

El director del programa dependerá de la Subdirección General Sectorial del DNP y tendrá a cargo las siguientes actividades en el marco de la ejecución del programa:

- (i) Orientar la identificación y definición de actividades a ser financiadas
- (ii) Establecer o liderar integralmente las estrategias para la adecuada ejecución del programa en sus ámbitos técnico, de adquisiciones, financiero, administrativo y operativo.
- (iii) Liderar el equipo ejecutor del *Programa para la Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura para Colombia*.
- (iv) Solicitar a las entidades beneficiarias de los proyectos a ejecutarse, la suscripción de cartas de compromiso.
- (v) Promover el programa con los beneficiarios potenciales.
- (vi) Presentar los informes semestrales al BID sobre el nivel de avance del programa.
- (vii) Asegurar que los diferentes documentos para la gestión integrada del programa, tales como Plan de Ejecución Plurianual, Plan Operativo Anual (POA), Plan de Adquisiciones,

Programación Financiera sean consistentes con la matriz de resultado del programa y reflejen la situación de ejecución del mismo.

- (viii) Realizar las actividades necesarias para la conformación y mantenimiento de la unidad ejecutora en su integralidad y acorde a las necesidades del programa y asegurando la idoneidad de cada uno de sus miembros.
- (ix) Coordinar y supervisar el trabajo de los integrantes de la Unidad Técnica Ejecutora de Programa.
- (x) Gestionar las reuniones, internas y externas, que sean necesarias para la adecuada ejecución del programa y debida socialización frente a los actores relevantes.
- (xi) Asegurar que la información enviada al banco sea consistente y cuente con la documentación de respaldo respectiva.
- (xii) Hacer seguimiento al desarrollo de los contratos del programa acorde con lo establecido en los mismos y asegurándose de la terminación y liquidación de los mismos.
- (xiii) Enviar al banco el POA y el Plan de Adquisiciones asociado para su no objeción.

El *Programa para la Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura para Colombia* contará con el apoyo de un comité directivo y un comité operativo, como más adelante se describe.

El *Programa para la Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura para Colombia* contará con un comité directivo compuesto por el Director General del DNP o su delegado, el Subdirector General Sectorial y la Secretaria General, con voz y voto. Se podrá invitar a asesores y a los Directores Técnicos del DNP cuando el comité revise temas de la respectiva área.

Este comité tendrá por función velar por el cumplimiento de los objetivos del programa, dar orientación estratégica al mismo y aprobar el POA y sus ajustes sustantivos.

El *Programa para la Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura para Colombia* contará con un comité operativo que tendrá a su cargo los trámites administrativos, presupuestales, contractuales y demás actividades necesarias para la correcta ejecución del programa, y estará integrado por el Director del Programa, la Secretaria General o su delegado y el coordinador del grupo de contratación, con voz y voto.

Se elaborará un reglamento operativo que regirá la ejecución del programa e incorporará: (i) la descripción general del programa; (ii) su organización institucional (iii) los

procedimientos para adquisiciones en el marco de las normas para la adquisición de bienes y contratación de servicios de consultoría; (iv) procedimientos de los flujos para el manejo de los temas fiduciarios, y (v) los mecanismos de seguimiento supervisión, control y monitoreo.

4.5. Costos del programa

El monto total del programa será de USD 15 millones de dólares o su equivalente en otras monedas, que en su totalidad serán financiados por la banca multilateral, según la siguiente distribución por categorías de inversión (Tabla 3).

Tabla 3. Costo y financiamiento (USD)

Categoría	Total	Porcentaje
Fomento a la participación privada	9.300.000	62,0
Fortalecimiento de entidades del orden nacional y territorial	2.500.000	16,7
Fortalecimiento de entidades del orden nacional y territorial	2.100.000	14,0
Gastos de administración	672.047	4,5
Auditoría financiera	200.000	1,3
Evaluaciones	227.953	1,5
Total	15.000.000	100,0

Fuente: DNP – BID (2020).

4.6. Programación de desembolsos

Los recursos están previstos a ser ejecutados, como se mencionó anteriormente, en un período de cinco años. La operación se prevé que inicie su ejecución en el segundo semestre de 2021 y termine en el primer semestre de 2026.

A continuación, en la Tabla 4 se presenta la proyección de desembolsos de los recursos de financiamiento externo, desagregado por año y componente.

Tabla 4. Ejecución anual del crédito (USD)

Desembolsos	2o semestre 2021	2022	2023	2024	2025	1er semestre 2026	Costo total
Componente 1:							
Fomento de la participación privada	172.000	1.439.000	2.699.000	2.790.000	1.476.500	723.500	9.300.000
Componente 2:							
Fortalecimiento de entidades públicas potencialmente concedentes	232.500	1.120.915	306.334	551.758	232.185	56.308	2.500.000

Desembolsos	2o semestre 2021	2022	2023	2024	2025	1er semestre 2026	Costo total
Componente 3:							
Fortalecimiento técnico e institucional del DNP	30.000	440.000	449.000	458.000	486.000	237.000	2.100.000
Otros costos							
Administración	0	139.100	144.664	150.451	156.469	81.364	672.047
Auditoría Financiera	17.500	46.589	46.589	46.589	46.589	24.097	227.953
Evaluaciones	0	0	80.000	24.000	96.000	0	200.000
Total del programa	452.000	3.185.604	3.725.587	4.020.797	2.493.743	1.122.269	15.000.000
% del total	3,01 %	21,24 %	24,84 %	26,81 %	16,62 %	7,48 %	100,00 %

Fuente: DNP-BID (2020).

4.7. Seguimiento y evaluación

El DNP realizará el seguimiento a las operaciones de crédito público externo con base en los informes trimestrales enviados por las entidades ejecutoras de conformidad con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 781 de 2002²⁶, el artículo 20 del Decreto 2189 de 2017²⁷, y teniendo en cuenta los lineamientos que para el efecto establece el Documento CONPES 3119 *Estrategia de endeudamiento con la banca multilateral y bilateral*, aprobado en 2001²⁸. El seguimiento lo hará la Subdirección de Crédito del DNP trimestralmente, a partir del primer trimestre posterior a la firma del crédito y hasta la colocación total del cupo del crédito. El reporte será realizado por la unidad ejecutora del empréstito.

Adicionalmente, el crédito contempla recursos para adelantar evaluaciones al programa: (i) una evaluación de medio término a efectuarse una vez desembolsado el 50 % de los recursos del crédito, y (ii) una evaluación final enfocada en la estimación de los efectos de desarrollo de los componentes y que se llevará a cabo a través de un estudio de consultoría.

El diseño, ejecución y presentación de resultados de las evaluaciones, serán coordinadas por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP, según los lineamientos metodológicos que para tal fin establezcan.

4.7.1. Indicadores del programa

²⁶ Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones.

²⁷ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

²⁸ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3119.pdf>.

El seguimiento del *Programa para la Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura* se realizará por medio de los indicadores que se detallan en el Anexo A.

Los resultados incluidos son: (i) número de proyectos con participación privada adjudicados para la provisión de infraestructura y prestación de servicios en los sectores de infraestructura económica y social, (ii) número de proyectos de participación privada abiertos al mercado para precalificación, prepliegos o participación de terceros para la provisión de infraestructura y prestación de servicios en los sectores de infraestructura económica y social, y (iii) número de proyectos de participación privada estructurados que pasen a Fase II para la provisión de infraestructura y prestación de servicios en los sectores de infraestructura económica y social.

Es importante mencionar que la matriz podrá presentar modificaciones a medida que se ejecuta el programa, sin embargo, cualquier modificación o ajuste que se realice, deberá ser justificada y contar con el visto bueno de la Subdirección de Crédito del DNP.

5. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público le recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Emitir concepto favorable a la Nación para contratar una operación de crédito público externo con la banca multilateral hasta por 15 millones de dólares de los Estados Unidos de América, o su equivalente en otras monedas, destinadas a financiar el *Programa para la Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura para Colombia*, de acuerdo con las condiciones financieras que defina la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación adelantar los trámites y gestiones necesarias para la concreción de la operación de crédito público externo de acuerdo con la normativa vigente.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
 - a. Priorizar en cada vigencia los recursos requeridos para la ejecución del *Programa para la Consolidación de Esquemas de Participación Privada en Infraestructura para Colombia* en el Marco de Gasto de Mediano Plazo, los cuales deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
 - b. Realizar la ejecución, seguimiento y evaluación del programa, de acuerdo con los indicadores que se establezcan para tal fin y elaborar oportunamente los reportes de seguimiento necesarios.
 - c. Realizar el seguimiento a la operación de crédito público externo que financiará el programa aquí establecido, según lo estipulado en la subsección de seguimiento del presente documento.

ANEXOS

Anexo A. Matriz de resultados

Tabla 5. Objetivo general de desarrollo

Indicador	Unidad de medida	Línea base	Año esperado para el logro	Meta final (2026)	Medios de verificación
Objetivo general de desarrollo: apoyar y promover la participación privada en el desarrollo de infraestructura pública y prestación de sus servicios asociados en el país.					
Proyectos de participación privada adjudicados para la provisión de infraestructura y prestación de servicios en los sectores de infraestructura económica y social	#	0	2026	2	SECOP

Fuente: DNP-BID (2020).

Tabla 6. Objetivos de desarrollo específicos

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	2022	2023	2024	2025	2026	Fin del programa	Medios de verificación
Objetivo específico 1: reforzar el proceso de estructuración y financiamiento de proyectos de participación privada en las áreas de infraestructura económica y social.									
Proyectos de participación privada abiertos al mercado para precalificación, prepliegos o participación de terceros para la provisión de infraestructura y prestación de servicios en los sectores de infraestructura económica y social	#	0	0	0	0	1	1	2	SECOP
Objetivo específico 2: fortalecer la institucionalidad en torno a la consolidación de los mecanismos de participación privada.									
Proyectos de participación privada estructurados que pasen a fase II para la provisión de infraestructura y prestación de servicios en los sectores de infraestructura económica y social	#	0	0	0	0	1	2	3	Se medirá con las cartas de aprobación recibidas por parte de la entidad concedente

Fuente: DNP-BID (2020).

Tabla 7. Productos

Indicador	Unidad de medida	Línea de base	2022	2023	2024	2025	2026	Fin del programa	Medios de verificación
Componente I: Fomento de la participación privada									
Estudios técnicos y normativos para el fomento de la participación privada en infraestructura finalizados	#	0	1	1	2	2	0	6	Estudios técnicos y normativos para el fomento de la participación privada en infraestructura finalizados
Estudios relacionados con preinversión o inversión de proyectos de participación privada finalizados	#	0	1	2	2	2	1	8	Productos finales
Componente II: Fortalecimiento de entidades públicas potencialmente concedentes									
Personas capacitadas de entidades territoriales sobre esquemas de participación privada en infraestructura	#	0	130	130	130	130	80	600	Certificaciones y listados de asistencia de las capacitaciones de DNP
Personas capacitadas de entidades nacionales sobre esquemas de participación privada en infraestructura	#	0	70	70	70	70	30	310	Certificaciones y listados de asistencia de las capacitaciones de DNP
Estudios relacionados con aspectos institucionales para promover la participación privada finalizados	#	0	0	0	0	1	0	1	Estudio finalizado
Guías, manuales, herramientas, indicadores o estudios sobre experiencias desarrollados para el fortalecimiento de estrategias en torno a los proyectos de participación privada, considerando aspectos de cambio climático, género y diversidad, y ambientales y sociales	#	0	1	2	1	0	0	4	Documentos desarrollados
Sistema de información de APP RUAPP operativo y mejorado	Sistema	1	1	1	1	1	1	1	RUAPP operando durante el año
Componente III: Fortalecimiento técnico e institucional del DNP									

Unidad técnica para la gestión y coordinación de actividades relacionadas con participación privada	Unidad técnica	1	1	1	1	1	1	1	Unidad Técnica contratada durante el año
Capacitaciones desarrolladas para fortalecer técnicamente al equipo contratado para apoyar al Programa, a partir de las necesidades identificadas	#	0	0	1	0	0	0	1	Capacitaciones desarrolladas
Capacitación género y diversidad	#	0	1	0	0	0	0	1	Agenda y lista de participantes

Fuente: DNP-BID (2020).

BIBLIOGRAFÍA

- Astorga, I. (16 de Septiembre de 2019). BID Mejorando vidas. Obtenido de Gente Saludable ¿Cuántas camas necesita mi nuevo hospital?: <https://blogs.iadb.org/salud/es/cursos-preinversion-hospitalaria/#:~:text=La%20respuesta%20es%20simple%3A%20las,US%24%2071.750%20de%20equipamiento%20m%C3%A9dico>.
- Banco Interamericano de Desarrollo - Deloitte. (2018). Perfil de País APP.
- Banco Mundial. (2017). Camas hospitalarias (por cada 1.000 personas). Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SH.MED.BEDS.ZS>
- Cavallo E., P. A. (2020). De Estructuras a Servicios: El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe. BID.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (octubre de 2004). Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6441-desarrollo-infraestructura-crecimiento-economico-revision-conceptual>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (15 de mayo de 2020). Boletín Técnico. Producto Interno Bruto 1 trimestre de 2020.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (29 de mayo de 2020). Boletín Técnico-Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Principales Indicadores del Mercado Laboral.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). CONPES 3828. Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia. Bogotá D.C., Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). Documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 - Pacto por Colombia, pacto por la equidad, Bogotá D.C., Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). Medición del Desempeño Municipal MDM. Obtenido de Informe de resultados: MDM 2018: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/2018/Informe%20de%20resultados_MDM_2018.pdf
- Economía Urbana SAS. (2020). Evaluación de medio término del Programa de Apoyo a la Participación Privada (PAPP) en Infraestructura.
- Emis. (2020). Colombia Transportation Sector 2019 – 2020.

- Emis. (2020). International Monetary Fund Forecast-Unemployment Rate-EMDF-Latin America and the Caribbean-Colombia (%).
- Foro Económico Mundial. (2019). Índice de Competitividad de Viajes y Turismo.
- Instituto Nacional de Vías. (2019). Estado de red vial segundo trimestre de 2019. Bogotá D.C.
- Interamerican Development Bank. (abril de 2018). Infrastructure: engine for growth and economic integration of the Americas.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2108). Plan Sectorial de Turismo 2018 – 2022.
- Ministerio de Minas, Unidad de Planeación Minero-Energética. (noviembre de 2017). Colombia Inteligente. Esquemas de prestación del servicio que involucren Gobierno, inversionistas y comunidad. Acciones para la transformación del sector eléctrico colombiano.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2019). Health at a Glance 2019. OECD INDICATORS.
- Organización Mundial de la Salud. (2014). Estadísticas Sanitarias Mundiales. Organización Mundial de la Salud.
- Organización para Cooperación de Desarrollo Económico. (2015). OECD iLibrary. Obtenido de Revisión de las políticas agrícolas de la OCDE: Colombia 2015: <https://www.oecd.org/colombia/Colombia-Revision-OCDE-Politicas-Agricolas-2015.pdf>
- Pérez, I. E. (mayo de 2016). Scielo. Obtenido de Las teorías del crecimiento económico: notas críticas para incursionar en un debate inconcluso: http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2074-47062016000100004
- World Economic Forum. (2019). The Global Competitiveness Report. Obtenido de http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf