

SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE DE MONTERÍA

DICIEMBRE, 2023

Este informe fue realizado con base en la información disponible de la operación a la fecha del último desembolso y conforme a lo establecido en la Política de Acceso a la Información y Transparencia Institucional, de CAF- banco de desarrollo de América Latina y el Caribe, disponible en www.caf.com. En la elaboración de este informe se observaron las directrices adoptadas por CAF para evitar conflictos de interés en sus evaluaciones. Según el conocimiento de la Dirección de Aportes al Desarrollo y Medición de Impacto, no hubo conflictos de interés en la preparación, revisión o aprobación de este informe.

DATOS BÁSICOS DE LA OPERACIÓN

País
Colombia

Número de operación
CFA008204

Estatus
Completamente
desembolsada

Producto - Sector
Proyecto y Programa de
Inversión (PPI)
Transporte

Cliente
República de Colombia

Organismo Ejecutor
Ministerio de Transporte de
Colombia, a través de la
empresa Montería Ciudad
Amable S.A.S.

Soberano / No soberano
Soberano

Contacto
transparencia@caf.com

Objetivo del proyecto

Mejorar las condiciones de movilidad de la población de Montería a través de una reorganización del transporte público de la ciudad con 12 rutas expresas y 9 rutas alimentadoras que buscan aumentar la cobertura y la accesibilidad al sistema.

Fuente de Financiación

Costo del proyecto (USD)	149.000.000
Préstamo CAF (USD)	70.000.000
Desembolsado CAF (USD)	56.539.809
Aporte local (USD)	54.000.000
Otros aportes (USD)	25.000.000
Detalle de otros aportes	N/A

Fechas de progreso

Fecha de aprobación
28 junio 2011

Fecha de último desembolso
1 septiembre 2021

EVALUACIÓN

Tras el análisis realizado, se concluye que la operación exhibe un nivel alto de pertinencia debido a la claridad del problema que motivó la intervención, de las actividades previstas y de los riesgos asociados. Se identificaron oportunidades de mejora en la definición de los objetivos y en la identificación de los beneficiarios. La efectividad de la operación fue muy alta, ya que se cumplieron las actividades previstas casi en un 90% y se lograron los objetivos. La baja calificación en eficiencia se debe a un retraso de la operación de 183%. Por otro lado, la operación cuenta con una sostenibilidad esperada media ya que aún quedan aspectos por definir sobre la operación del Sistema Estratégico de Transporte Público de Montería (SETP). En resumen, el desempeño de la operación fue alto.

Si se tiene en cuenta que falta información sobre el desempeño de los contratistas, la valoración del desempeño global de la operación empeora.

Tabla 1. Resumen de la evaluación

Criterios de evaluación	Cantidad total de preguntas	Cantidad de preguntas con información	Porcentaje de preguntas con información	Promedio	Valoración
Pertinencia	7	7	100%	3,43	Pertinencia alta
Efectividad	8	7	88%	3,71	Efectividad muy alta
Eficiencia	3	3	100%	2,00	Eficiencia baja
Sostenibilidad esperada	3	3	100%	3,00	Sostenibilidad media
Desempeño de la operación	21	20	95%	3,04	Alta
Desempeño ajustado por disponibilidad de información				2,92	Media

Fuente: elaboración propia. Ver anexo para detalles sobre la metodología.

Pertinencia

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Pertinencia	1	¿Hubo una adecuada identificación del problema que motivó la realización de la operación?	4

De acuerdo con las cifras del estudio de diseño conceptual realizado en 2009, en la ciudad había 430.000 viajes diarios, de los cuales el 32,4% se realizan a pie, el 29,5% se realizan en transporte público, en bicicleta 17,9%, en moto 17,5% y en otros medios un 2,7%. La estimación de los viajes en transporte público tiene una particularidad asociada al fenómeno conocido como mototaxismo. Este fenómeno consiste en el transporte de pasajeros en moto a una tarifa inferior a la que cobra el transporte público formal y bajo condiciones de seguridad inadecuadas. Esta forma de transporte es ampliamente utilizada por la población, motivo por el cual la Alcaldía ha adoptado medidas orientadas hacia la restricción de la movilización de las motos. Durante un

día a la semana se prohíbe el tránsito de motos con acompañante (martes) y durante otro día se restringe el movimiento de motos totalmente (jueves). Por lo anterior, el uso del transporte público presenta fuertes oscilaciones, dependiendo del día de la semana.

Con relación a la calidad en la prestación del servicio, se observa que las rutas tienen un alto grado de sinuosidad en los recorridos, no existe integración entre los servicios y en algunas ocasiones hay transporte informal (particularmente de taxis) que funcionan como transporte colectivo.

Los recorridos en transporte público presentan un índice de 0,9 pasajeros transportados por kilómetro recorrido (IPK). Este valor es considerado bajo cuando se compara con el estándar de 2,5 esperado con la implementación de los SETP en las ciudades intermedias del país y se explica en la participación que tiene el mototaxismo.

Desde el punto de vista operativo, Montería no tiene los equipamientos de infraestructura necesarios para una operación adecuada del sistema de transporte. En particular, se ha identificado la ausencia de áreas de espera y abordaje de pasajeros, integración de rutas, continuidad en las condiciones de la infraestructura y oportuna información a los usuarios.

Por lo anterior, el transporte público se caracteriza por ser ineficiente, los usuarios perciben una tarifa alta con relación a la calidad del servicio, tiene niveles inadecuados de seguridad y no es confiable para el usuario.

Por el lado de la infraestructura vial, Montería cuenta con una red total de 603,5 km, de los cuales 203 han sido incluidos dentro del análisis conceptual para la estructuración del SETP. De esos 203 km, solo el 34,6% se encuentra en buen estado. Se requiere entonces mejorar el estado de la infraestructura vial para garantizar la operación del Sistema.

El estado de la infraestructura vial es particularmente relevante en las centralidades y las principales vías que generan la mayor demanda de transporte. El centro de la ciudad y en especial la plaza de mercado concentra una alta actividad económica. Esta zona está ubicada entre la Carrera 1ª a la Carrera 4ª y entre la Calle 24 y la Calle 40ª. La vía Circunvalar es una de las principales generadoras de comercio, así como la calle 41 y la vía El Dorado. En la actualidad, las vías de la zona del centro, a excepción de la Calle 24, son todas unidireccionales; sin embargo, no se observa un claro patrón que busque la generación de pares viales. A esto se suma la constante invasión de las vías por parte de vendedores ambulantes, los cuales disminuyen en gran medida las capacidades de las vías.

A nivel institucional, se observan debilidades técnicas, económicas y de recursos humanos, lo cual restringe las actividades de planificación, regulación y protección al usuario. Adicionalmente, se observa carencia de criterios técnicos para definir la operación, las tarifas y los procesos de control para poder hacer efectivo el cumplimiento de la normatividad.

En conclusión, se identifica adecuadamente el problema que motiva el proyecto.

SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE DE MONTERÍA

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Pertinencia	2	¿En qué medida los objetivos generales y específicos del proyecto se definieron con claridad?	3

El objetivo de esta operación es financiar parte de los aportes de la Nación para la implementación de la política de transporte urbano en el Municipio de Montería a través de un Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP).

El objetivo del SETP es mejorar las condiciones de movilidad de la población de Montería a través de una reorganización del transporte público de la ciudad con 12 rutas expresas y 9 rutas alimentadoras que buscan aumentar la cobertura y la accesibilidad al sistema. Se espera atender el 100% de la demanda de transporte público de la ciudad, reducir la sobreoferta y la informalidad, y regularizar el servicio.

Como esta operación financia parcialmente las obras y actividades preparatorias para la puesta a punto del SETP, se considera adecuado no atribuirle el objetivo del SETP al proyecto. Sin embargo, no se hizo un esfuerzo por definir objetivos específicos atribuibles a las obras previstas. Por ejemplo, no se precisa el objetivo de recuperar el centro de la ciudad, denominado “centro amable”, que se lograría gracias a la readecuación de espacios públicos y el mejoramiento de los flujos vehiculares.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Pertinencia	3	¿Los componentes y actividades del proyecto estuvieron claramente definidos?	4

La operación comprende intervenciones sobre (i) infraestructura; (ii) operación; y (iii) fortalecimiento institucional.

En materia de infraestructura, las intervenciones comprenden la adecuación y mejoramiento de 33,17 km de vías, de los cuales 19,9 km pertenecen a corredores del sistema y 13,27 km al centro de la ciudad (centro amable); la adecuación del espacio público (particularmente de andenes¹); la construcción de cinco puentes peatonales, dos puentes vehiculares y cinco pontones para el paso de canales de aguas lluvias, así como de diferentes tipos de paraderos o paradas de transporte. Las inversiones en infraestructura también incluyen la construcción de cinco intercambiadores vehiculares con el objeto de facilitar y agilizar el tránsito en cruces con alto riesgo de accidentes. También se prevé la construcción de patios talleres² para el transporte público con un área total de 16.800 m².

El diseño plantea la implementación de vías con dedicación exclusiva al transporte público de pasajeros en zonas del centro de la ciudad que soportan niveles de tráfico superiores a los 1.000 vehículos en las horas pico y son el principal atractor de viajes de la ciudad. Estas vías tendrán una calzada con dos carriles, que permite el sobrepaso de otros vehículos en el momento en

¹ Un andén o plataforma es, generalmente, una plataforma elevada que permite el fácil acceso a un medio de transporte como puede ser un tren, metro, autobús, etc. Por arriba de los andenes, es por donde la gente circula, separándoles de la vía férrea.

² Instalaciones que cumplen múltiples tareas del sistema de transporte público incluyendo estacionamiento de la flota, retanqueo de los vehículos, lavado de los vehículos, servicio y reparación de los vehículos, servicios para los empleados y apoyo administrativo.

que se recogen pasajeros, así como amplias zonas de andenes y paraderos, de acuerdo con los requerimientos de la demanda en esta zona. El resto de las vías tendrán dos carriles y se permitirá el tráfico mixto.

En lo que respecta a los actuales andenes del municipio, se propone ampliarlos con un ancho promedio de 1,5 metros. Con esto se pretende tener espacios suficientes para las zonas de circulación de los peatones, sin incurrir en mayores costos por adquisición de predios en los corredores a intervenir.

Adicionalmente, el proyecto incluye la construcción de seis centros descentralizados para la realización de trámites públicos que permitan modificar el patrón de viajes al centro. Como parte de la construcción de los pavimentos, se requiere la construcción de 24,7 km de redes de alcantarillado. También se construirá 1 km de ciclorruta de 1,8 metros de ancho.

En cuanto a la operación del sistema, la operación financia la implementación de un centro de control semafórico y control de la flota.

En materia de fortalecimiento institucional, la operación contempla el financiamiento de la gerencia del proyecto y de los diseños de ingeniería que se requieran.

En conclusión, los componentes se detallaron de manera clara.

criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Pertinencia	4	¿Los componentes y actividades del proyecto fueron consistentes con los objetivos planteados bajo una lógica de teoría de cambio?	4

Además de las mejoras viales; la implementación de vías con dedicación exclusiva al transporte público; y la construcción de puentes peatonales y viales, intercambiadores viales y paradas de transporte financiadas por esta operación, el SETP prevé un reordenamiento de la totalidad de las rutas de acuerdo con la intención de viaje de los usuarios. Se crearán 12 rutas expresas y 9 rutas alimentadoras que reemplazarán a las rutas del sistema actual. La flota será reemplazada por nuevos vehículos adaptados para pasajeros con movilidad reducida, con tecnologías de baja contaminación y con los dispositivos de comunicación, control de gestión e ingreso, requeridos para el recaudo electrónico³ y el sistema de control de flota⁴.

Las mejoras en infraestructura y la reestructuración operativa implicarán menores recorridos (10.856 kilómetros al día en operación), mayor ocupación por vehículo, mayor velocidad de recorrido (25 Km/h en promedio para todo el sistema, en la actualidad la velocidad está entre los 17 Km/h), adecuación de la infraestructura a las características de los buses, menores costos de operación vehicular, ahorros en costos de mantenimiento de la infraestructura vial y una disminución de la accidentalidad. En términos de los usuarios, implicará mayores facilidades para el ingreso y egreso de pasajeros, mayor acceso al transporte público y a una flota adaptada a sus necesidades, ahorros de tiempos de viaje y, por ende, mayor nivel de satisfacción de los usuarios con el transporte. La sustitución tecnológica, la reducción de recorridos inoficiosos y el

³ Para el recaudo se requiere de la instalación de validadores en todos los buses y en puntos externos de recarga.

⁴ Los dispositivos del sistema de control de flota estarán interconectados al centro de control de operaciones y de semaforización de la ciudad.

aumento en la velocidad de operación permitirán reducir las emisiones de gases y partículas contaminantes.

Estos cambios redundarían en un servicio de transporte de mejor calidad, oportuno, confiable, accesible, con costos acordes, y eficiente. Se espera de esta manera capturar usuarios que hoy se movilizan en carro particular, y en medios informales o ilegales. Esto podría reforzar los impactos mencionados anteriormente sobre emisiones.

Adicionalmente, gracias a la readecuación de espacios públicos y el mejoramiento de los flujos vehiculares en el centro de la ciudad a partir de la implementación de dos vías exclusivas, se propiciará el ordenamiento y recuperación del denominado “centro amable” con un potencial aumento de la actividad económica y una mejora en las rentas catastrales que percibe el municipio.

Cuando los centros descentralizados financiados entren en funcionamiento, podría haber una modificación de los patrones de viaje que implique una reducción de los recorridos o la eliminación de viajes innecesarios y, en el mediano plazo, un aumento en el desarrollo de estas zonas. Esto dependerá de la pertinencia de los trámites que se ofrezcan en los centros y del flujo de personas que se genere.

En conclusión, las actividades previstas están alineadas con el objetivo de aumentar la cobertura del transporte público, reducir la informalidad y regularizar el servicio. Pero también se identifican otros resultados que no están contemplados explícitamente.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Pertinencia	5	En la fase de diseño de la operación, ¿se definieron indicadores y se precisó una línea de base y una meta para cada uno?	4

En la fase de diseño de la operación, se establecieron indicadores y metas relacionados con la ejecución física del proyecto: cantidad de kilómetros de vías mejoradas, cantidad de puentes peatonales y vehiculares, metros recuperados de espacios públicos, entre otros (ver tabla 2). Sin embargo, no se definieron indicadores para la cantidad de beneficiarios, ni indicadores de resultados alineados a la teoría del cambio.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Pertinencia	6	¿En qué medida se definieron con precisión los beneficiarios del proyecto?	1

La información proporcionada es muy limitada: solo se especifica la población total del municipio de Montería (415 mil habitantes en 2009) y el total de viajes diarios (430.000).

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Pertinencia	7	¿En qué medida se identificaron factores de riesgo que pudieran incidir en la implementación del programa y mitigantes?	4

En términos institucionales, se identificó la necesidad de que el municipio fortalezca las áreas técnicas de gestión y control de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Montería para garantizar su adecuado funcionamiento durante la operación del sistema. En este sentido, el apoyo técnico de la Unidad Coordinadora del Ministerio de Transporte y del DNP durante el diseño operacional definitivo del SETP de Montería permitirá identificar las acciones necesarias para tal efecto.

Además, se identificó un riesgo relacionado con los cambios en la estructura del personal en respuesta a los nuevos ciclos de gobierno a nivel local. Sin embargo, el esquema de financiación establece que la Nación participa con tres miembros en las Juntas Directivas, con lo cual se garantiza la continuidad en la toma de decisiones.

Desde el punto de vista de la ejecución de las obras, los aspectos que requieren una atención especial de parte de los Entes Gestores, por el riesgo que pueden representar para la adecuada culminación de las obras y para la estabilidad futura de la infraestructura se relacionan con los siguientes aspectos:

- (i) crear y fortalecer los mecanismos de coordinación con las empresas responsables de las redes e infraestructura de servicios públicos con el objeto de evitar las demoras asociadas a la toma de decisiones y aprobación de los diseños y minimizar el impacto de interrupciones prolongadas de los servicios públicos sobre la población.
- (ii) contar con los recursos presupuestales requeridos para cubrir un eventual déficit que pueda presentarse en el desarrollo de las obras, producto de los imprevistos asociados a mayores cantidades de obra, obras complementarias, ajustes de precios y tasas de interés, de forma tal que se garantice la culminación de los trabajos con los estándares exigidos para la correcta operación. El aseguramiento de los recursos adicionales que se presenten en el desarrollo de los proyectos está contemplado a través del compromiso adquirido por los entes territoriales al momento de suscribir los correspondientes convenios de cofinanciación.

En términos de sostenibilidad, existe un riesgo de demanda asociado a un número de pasajeros inferior al estimado. Si bien para la evaluación económica y operativa se utiliza un crecimiento conservador de la demanda, estimado a partir del crecimiento vegetativo de la población, existen condiciones que pueden poner en riesgo las metas de pasajeros movilizados (establecidas en los documentos CONPES). Estas situaciones se asocian principalmente a la presencia de mototaxismo y tienen implicaciones sobre el nivel de ingresos de los sistemas. Como mitigante de esta situación, las administraciones municipales han implementado medidas de control al mototaxismo. Sin embargo, se considera importante que el Ministerio de Transporte explore la posibilidad de permitir la vinculación del mototaxismo a los sistemas de transporte con un rol de alimentadores en zonas aisladas que no pueden ser cubiertas por los buses y bajo condiciones de seguridad adecuadas.

El otro componente de los ingresos corresponde a la tarifa y su evolución en el tiempo. Dado el impacto que la misma tiene sobre la canasta familiar, pueden existir incentivos para postergar incrementos necesarios así como incrementar la tarifa para cubrir faltantes de caja si no se alcanza la demanda esperada. En ambos casos se generaría un perjuicio de mediano y largo plazo para los proyectos, por lo cual es importante que las variaciones de la tarifa respondan a estudios técnicos debidamente sustentados.

Efectividad

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	8	Valore el grado de ejecución de los componentes y actividades de la operación.	4

El proyecto se ejecutó exitosamente con un nivel promedio de cumplimiento de las metas establecidas de 87% a diciembre de 2021. Se mejoraron 16 tramos correspondientes a corredores de SETP y 16 tramos del Centro Amable, por un total de 32,5 km. La recuperación de andenes y de espacio público superó la meta prevista. Se cumplieron las metas en términos de puentes peatonales, paraderos de transporte público e intercambiadores viales (ver Tabla 2).

Se menciona que se concluirá el remanente del 2% de vías y un punto de atención al ciudadano (lo que aumentaría el cumplimiento de esa meta del 50 al 66%) para finales de 2023. No se reporta si se prevé culminar los puentes vehiculares ni las ciclorrutas previstos. Está pendiente también la construcción de los patios y del taller para el transporte público (no incluido en las metas). A diciembre de 2021, estaban realizando un análisis para determinar la mejor localización del predio.

En lo que respecta a adquisición de tecnología, está pendiente la implementación del sistema tecnológico para el manejo y control de la flota y recaudo.

Tabla 2. Matriz de indicadores y metas del programa

Indicador	Unidad de Medida	Línea de base	Meta	Valor real	% cumplimiento
Obras Viales	km	NA	33,2	32,5	98%
Recuperación de andenes y/o espacio público	m2	NA	122.856	186.178	152%
Puentes peatonales	Unidad	NA	5	5	100%
Puentes vehiculares	Unidad	NA	2	1	50%
Pontones	Unidad	NA	5	Sin información	Sin información
Paradero tipo M10	Unidad	NA	75	75	100%
Paradero tipo colombina	Unidad	NA	155	155	100%
Paraderos con espacio público	Unidad	NA	18	18	100%
Intercambiadores viales	Unidad	NA	5	5	100%
Centros descentralizados	Unidad	NA	6	3	50%
Metros de ciclorruta	Metros	NA	1.050	616,5*	59%
Centro de control semafórico y control de flota	Unidad	NA	1	0,5	50%

Fuente: elaboración propia con base en documento de evaluación de crédito e informe final.

Nota: *Reconstruido a partir de información de contratos de obras.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	9	Valore el nivel de cumplimiento de los objetivos de la operación.	4

El objetivo planteado se cumplió en tanto los recursos fueron destinados a obras que contribuirán a la implementación del SETP.

Más específicamente, se realizaron obras en el centro de la ciudad que permitieron restaurar esa zona, y se construyeron bulevares para los comerciantes ambulantes que fueron reubicados producto de la readecuación de los espacios públicos.

Se logró implementar una importante y moderna red de vialidad que contribuye a mejorar la movilidad urbana. Sin embargo, como el SETP aún no entró en operación, la mejora en las condiciones de movilidad es parcial. No se aplica una penalización en la evaluación en este caso, ya que la implementación del SETP no estaba contemplada dentro del alcance del proyecto.

Durante 2021, se lograron avances significativos para la implementación del sistema. Se creó y reglamentó el Fondo de Estabilización y Subvención Tarifaria en conjunto con el Ministerio de Transporte que cubriría la diferencia existente entre la tarifa técnica y la tarifa al usuario para garantizar la sostenibilidad del sistema y la continua y eficiente prestación del servicio en unos estándares óptimos de calidad, comodidad, seguridad y accesibilidad de los usuarios. Asimismo, se logró modificar una ordenanza que obligaba a Montería Amable a disolverse una vez concluyeran las obras para que pueda encargarse de la operación. Por último, se identificaron ocho fases para la implementación de la operación del transporte, habiendo cumplida seis de ellas. Queda pendiente gestionar la licitación para la contratación del Administrador Financiero del Sistema, la conformación de una nueva fiducia, y la licitación para establecer el esquema técnico de la operación.

Vale la pena resaltar que existe un riesgo asociado a la demanda de transporte público que podría limitar los objetivos planteados de atender el 100% de la demanda de transporte público de la ciudad y reducir la informalidad. Durante el proyecto, se identificaron diferencias significativas entre la demanda reportada por las empresas de transporte público y la estimada durante la conceptualización del proyecto debido principalmente al aumento del uso del mototaxismo.

No hay información sobre el funcionamiento de los centros descentralizados de trámites.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	10	¿En qué medida la existencia de problemas macroeconómicos (inflación, inestabilidad cambiaria, choques de productividad, etc.) pudo haber afectado negativamente el desarrollo del proyecto?	3

Más allá de los impactos de la pandemia asociada al COVID-19, que se reconocen tanto en el ritmo de ejecución de las obras durante 2020 y 2021 como en la medida de exceso de demanda del transporte público debido a las restricciones de capacidad impuestas por el distanciamiento social, no se reportaron otro tipo de problemas externos al proyecto que pudiesen haber perjudicado su desarrollo.

SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE DE MONTERÍA

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	11	¿En qué medida factores vinculados con ciclos políticos, cambio de autoridades, cambios legislativos, regulaciones, normativas, etc. pudieron haber afectado desfavorablemente el desarrollo del proyecto?	4

No hay indicios de que ciclos o conflictos políticos de alguna naturaleza hayan influido en el desarrollo del proyecto.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	12	¿En qué medida problemas de coordinación entre las instituciones involucradas pudieron haber afectado negativamente la implementación del proyecto?	3

En vista de que parte importante del proyecto se desarrolló en el centro de la ciudad, la realización de obras de infraestructura implicó la reubicación de acometidas de servicios públicos básicos, por lo que fue necesario coordinar con las instituciones responsables para desarrollar y llevar a cabo las obras de infraestructura necesarias, y coordinar con la Nación la disponibilidad de recursos. Este esfuerzo de coordinación era de esperar y en todo caso los retrasos inducidos por esta razón debieron anticiparse. El hecho de que el proyecto no estipulara recursos para estas obras complementarias es una falla de diseño más que una falla de coordinación. La documentación sugiere que la colaboración entre instituciones (de nivel local y nacional) fue en general satisfactoria.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	13	¿En qué medida problemas con los procesos de adjudicación de bienes y servicios en el marco de los esquemas de licitación por parte de los proponentes u organismos de control pudieron haber afectado negativamente el desarrollo del proyecto?	4

No hay indicios de que haya habido problemas con los procesos de adjudicación que generaran retrasos en el proyecto. Más bien, dadas las complejidades del proyecto en términos de obras complementarias, afectaciones a residentes y comerciantes, y coordinación con el gobierno central, el hecho de que no haya mención a problemas de adjudicación en los procesos licitatorios en la documentación de la operación es un elemento positivo a destacar.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	14	¿En qué medida las capacidades técnicas de los contratistas pudieron haber impactado negativamente la implementación de la operación?	ND

No hay mención a los contratistas y su desempeño en la documentación de la operación.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Efectividad	15	¿En qué medida las capacidades técnicas de la unidad ejecutora (UE) impactaron negativamente la implementación de la operación?	4

Este es un caso en el que el ente ejecutor, Montería Ciudad Amable fue un factor de éxito de la operación, no un factor de retraso. Además de la coordinación de la ejecución del proyecto propiamente, llevó a cabo una serie de planes para la atención de los posibles inconvenientes que pudieran surgir con diversos actores sociales, lo cual puede haber ayudado a que no hubiera conflictos con ninguna de las partes intervinientes o afectadas por el proyecto, por ejemplo las visitas domiciliarias para la divulgación del Plan de Adquisición Predial y Reasentamiento.

Eficiencia

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Eficiencia	16	¿En qué medida los productos derivados de la implementación del programa cumplieron con los plazos y el presupuesto previsto?	1

El plazo de desembolsos de esta operación debía terminar en 2016 y terminó el 31 de diciembre de 2021 (con el último desembolso real realizado en septiembre de ese año). Teniendo en cuenta que el plazo original de desembolsos era de 3 años, un plazo de 8,5 años representa un retraso de 183%. Aunque las obras previstas se ejecutaron adecuadamente, se hicieron en un plazo mucho mayor al anticipado. Parte del retraso se puede atribuir a la pandemia, pero otra parte se debió a los problemas de planificación y ejecución de las obras complementarias en la prestación de servicios básicos.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Eficiencia	17	¿Se realizaron ajustes en el plan de ejecución original para favorecer la eficiencia en la implementación de la operación?	2

Los ajustes que se hicieron al plan de ejecución diera la impresión que se hicieron de manera reactiva a las situaciones que sobrevinieron al proyecto en la medida que se fue ejecutando. Naturalmente, cualquier acción de ajuste de planes o de actividades tiene el propósito de mitigar factores de riesgo o corregir situaciones que generan retrasos, por lo que de alguna forma todos los ajustes hechos se podría decir que favorecieron la eficiencia, pero es difícil juzgar la efectividad de esos ajustes sin tener una forma de saber cuál hubiese sido el retraso total en caso de que no se hubieran implementado esos ajustes.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Eficiencia	18	Indicador de costos administrativos asociados al otorgamiento de dispensas ⁵	3

En total, la operación tuvo 8 dispensas, de las que 4 fueron precontractuales. Para los efectos de la calificación en esta pregunta, se toman solo las 4 dispensas posteriores al contrato.

Sostenibilidad esperada

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Sostenibilidad esperada	19	¿En qué medida las acciones de mantenimiento previstas se espera que garanticen la sostenibilidad de las obras/productos o servicios derivados de la operación?	2

El mantenimiento de las obras de infraestructura, según la documentación en la fase de diseño de la operación, es responsabilidad de la administración municipal. Sin embargo en vista de que el proyecto no se encuentra aún en pleno funcionamiento y hay detalles aún por precisar, el plan de mantenimiento concreto no está claro en la documentación de cierre.

Criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Sostenibilidad esperada	20	¿En qué medida están garantizados los recursos humanos y financieros necesarios para la sostenibilidad de las obras/productos o servicios derivados de la operación?	3

Las proyecciones de demanda del sistema dependían de una reducción en la prevalencia del uso de mototaxis en la ciudad, pero en el tiempo transcurrido desde que inició el proyecto, la incidencia del mototaxismo ha aumentado, lo cual genera incertidumbre sobre la magnitud de la demanda de viajes que habrá en el momento que en sistema entre en operación. Con las proyecciones originales de demanda, el sistema era excedentario.

Desde el punto de vista institucional, está previsto en el plan de implementación para la operación del SETP, fortalecer la institucionalidad y el funcionamiento de Montería Amable para la implementación del SETP y su sostenibilidad. Se prevé declarar a los actuales operadores de transporte como los agentes de sistema estratégico por el primer año de implementación.

⁵ Los rangos de evaluación utilizados para valorar el número de dispensas requeridas en una operación se definieron a partir de un análisis histórico sobre el portafolio de operaciones de financiamiento de CAF tanto soberanas como no soberanas. La información utilizada permitió identificar la totalidad de dispensas por operación, así como obtener medidas promedio de dispensas en función a características de las operaciones tales como país, tipo de riesgo y tipo de instrumento. Los rangos de evaluación fueron construidos a partir de determinados percentiles dentro de la distribución histórica de dispensas.

criterio	N° pregunta	Pregunta	Puntaje
Sostenibilidad esperada	21	Valore en qué medida se extrajeron lecciones aprendidas con la finalidad de emitir recomendaciones para futuros proyectos	4

Se pueden extraer un conjunto de lecciones muy claras y valiosas a partir de los problemas identificados en el proyecto.

La ejecución del Programa se ha visto afectada en el pasado por dos temas principalmente. En primer lugar, las obras viales del SETP se concentran en intervenciones en el centro de Montería, las cuales presentaron varios retos iniciales: (i) la articulación con las empresas de servicios públicos para el movimiento de redes y la disponibilidad de recursos para dichas actividades (no contemplados como aportes de la Nación); (ii) la finalización de los diseños de detalle para la contratación de las obras y la necesidad de realizar reajustes presupuestales que deben ser aprobados por la Nación; (iii) la afectación parcial de algunos predios y la adopción de los planes compensación correspondientes; (iv) la necesidad de realizar las obras en forma escalonada para garantizar la movilidad en el centro de la ciudad; y (v) el diseño e implementación de los Planes de Acción para Ocupantes de Espacio Público (PAOEP) y de las compensaciones a los comerciantes formales, quienes se veían afectados temporalmente por el cierre de vías. Las acciones relacionadas con el manejo de estos temas fueron llevadas a cabo de forma adecuada por el Ente Gestor y, si bien pudieron implicar mayores tiempos de ejecución al inicio, permitieron mitigar los riesgos propios a la ejecución de proyectos urbanos, particularmente los riesgos sociales.

En segundo lugar, una vez avanzada la ejecución de las obras, el Ente Gestor inició la estructuración operativa, tecnológica, legal y financiera para la reorganización del transporte público de pasajeros de la ciudad. En el marco de este proceso, se contrató una primera consultoría en 2015 orientada a detallar los componentes de la estructura operativa. Esta consultoría tuvo un proceso de socialización con las empresas de transporte público colectivo de pasajeros, con el fin de consensuar los alcances y productos requeridos. En desarrollo de esta labor se organizaron varias mesas de trabajo con los transportadores formales. Los resultados de la consultoría fueron presentados al Ministerio de Transporte, quien recomendó revisar las estimaciones de la demanda para capturar un fenómeno creciente en la ciudad: el mototaxismo (servicio informal de transporte de pasajeros), a través de nuevos estudios. Los retos de la estructuración de la operación llevaron a la contratación de un estudio adicional para realizar la actualización operativa, tecnológica, financiera y jurídica del SETP. Este estudio se entregó en febrero de 2020 y en marzo fue presentado al Ministerio de Transporte. El estudio comprende los siguientes productos: (i) un diagnóstico de la situación del transporte público que incorpora las variaciones en la demanda y sus proyecciones, caracterización del sistema de rutas y micro alimentación, inventario de paraderos, estimación de cobertura y puntos de transferencia de pasajeros, entre otros aspectos; (ii) un Manual de Implementación del Sistema incluyendo parámetros de renovación y tipología de flota, demanda, tarifa al usuario, cobertura, infraestructura, intervalos, horarios y frecuencia de operación, días de operación, indicadores; (iii) Modelo Financiero que incorpora valor de la demanda y estimación de necesidades de financiamiento a la operación como zonas de estacionamiento regulado o cobros por congestión; (iv) documentos para la gradualidad de la vinculación de flota y transición a un operador de recaudo centralizado; y finalmente (v) recomendaciones sobre los equipos necesarios para el funcionamiento del sistema de recaudo centralizado, el sistema de gestión y control de flota, el sistema de información al usuario, el sistema de comunicaciones y los medios de pago. Al momento del cierre de la operación, estas propuestas estaban siendo evaluadas por el Ente Gestor y por el Ministerio de Transporte.

ANEXO

A1. Abreviaturas y acrónimos

Siglas	Descripción
CAF	Corporación Andina de Fomento
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
IPK	Índice Pasajero por Kilómetro recorrido
PAOEP	Planes de Acción para Ocupantes de Espacio Público
PPI	Proyecto y Programa de Inversión
SETP	Sistema Estratégico de Transporte Público de Montería

A2. Metodología de evaluación

Cada operación se evalúa a partir de un instrumento constituido por un conjunto de 21 preguntas diseñadas que abordan las siguientes cuatro dimensiones:

Pertinencia: evalúa el grado en que el diseño de la operación responde a las necesidades de la población objetivo, la claridad de sus objetivos y actividades, y la coherencia entre las actividades y los objetivos planteados bajo una lógica causal.

Efectividad: valora el grado en el que la intervención ha logrado, o se espera que logre, sus actividades, objetivos y resultados. Adicionalmente, valora distintos aspectos que pudieron haber afectado la ejecución de la operación.

Eficiencia: evalúa en qué medida los productos logrados cumplieron con los plazos y los costos establecidos durante el diseño de la operación.

Sostenibilidad esperada: valora en qué medida están dadas las condiciones para los resultados alcanzados se mantengan en el tiempo.

Para cada pregunta, se asigna un puntaje en una escala del 1 al 4. El puntaje final para cada criterio se calcula como un promedio simple de los puntajes de las preguntas individuales que conforman cada criterio. El puntaje final de la operación se calcula a partir de un promedio simple del puntaje obtenido en cada criterio. En la Tabla A1 se describen los rangos de evaluación y las categorías de valoración, que aplican para cada criterio y también para la operación en su conjunto.

Tabla A1. Escala de valoración

Límite inferior	Límite superior	Valoración
1	2	Baja
2,01	3	Media
3,01	3,59	Alta
3,6	4	Muy alta

Las dimensiones de evaluación y la metodología están alineados a los [criterios para una mejor evaluación establecidos por la OCDE](#) y los [Estándares de Buenas Prácticas para la Evaluación de Operaciones del Sector Público](#) del Evaluation Cooperation Group (ECG).

Para más información sobre la metodología y otras evaluaciones, consultar [Gestión de Impacto \(caf.com\)](#)