

**La implementación de la política pública de infraestructura y los
mecanismos de las Alianzas Público-Privadas: Los retos institucionales.
Caso Agencia Nacional de Infraestructura 2012 -2016**

Martha Milena Córdoba Pumalpa

**Pontificia Universidad Javeriana
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Maestría en Estudios Políticos
Bogotá, 2017**

**La implementación de la política pública de infraestructura y los
mecanismos de las Alianzas Público-Privadas: Los retos institucionales.
Caso Agencia Nacional de Infraestructura 2012 -2016**

Martha Milena Córdoba Pumalpa
Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Estudios Políticos

Directora
Jenny Elisa López Rodríguez
Docente Universidad Javeriana

Pontificia Universidad Javeriana
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Maestría en Estudios Políticos
Bogotá, 2017

AGRADECIMIENTOS

Gracias a Dios, por las bendiciones en cada experiencia de esta vida, a mi directora de tesis Jenny López por brindarme esos espacios de reflexión y discusión de aspectos que me llevaron a interesarme por los temas de la presente investigación, pero sobre todo por compartirme sus aprendizajes personales y profesionales que me orientaron a culminar este trabajo.

A mi abuela, hermanos, Daniela y Samuel que han sido mi horizonte, a mis amigos que siempre están a mi lado y a mis compañeros por cada convivencia compartida en la maestría.

No fue sencillo el recorrer este camino, pero la satisfacción y la oportunidad de corregir y empezar es la enseñanza de esta nueva etapa en la vida donde el amor sigue siendo la esperanza.

TABLA DE CONTENIDO

Capítulo 1: Introducción	12
1.1 El problema de investigación	13
1.2 Hipótesis	14
1.3 Justificación	15
1.4 Objetivos	17
1.4.1 Objetivo general	17
1.4.2 Objetivos específicos	17
1.5 Metodología	17
Capítulo 2.	21
Participación del capital privado en las políticas públicas: Los mecanismos de asociación con los privados como estrategias de implementación	21
2.1 Visión general de las APP- Origen y experiencias	21
2.2 Las razones de su evolución y permanencia de las APP	30
2.3 Debilidades de las Alianzas Público-Privadas.	32
2.4 Definición de las Alianzas Público-Privadas – APP y sus principales características	36
Capítulo 3	40
La implementación de las Políticas Públicas y las debilidades en la Política de Infraestructura de Transporte. Caso Agencia Nacional de Infraestructura	40
3.1 La implementación de las políticas pública enfocada a la política de infraestructura de transporte.	40
3.2 Algunas experiencias de implementación de políticas en infraestructura de transporte	45
3.3 El neoinstitucionalismo y las fallas de implementación de políticas públicas.	47
3.4 La capacidad institucional y su relevancia en los marcos institucionales	50
3.5 La Nueva Gerencia Pública	52
3.6 Debilidades de la Nueva Gerencia Pública	58
3.7. Casos de proyectos APP de la Agencia Nacional de Infraestructura	59

Capítulo 4	85
Reflexiones y conclusiones sobre la política pública de Infraestructura y los desafíos latentes en el desarrollo	85
4.1 El contexto de los megaproyectos viales en Colombia	86
4.2 Los proyectos viales de Rumichaca – Pasto, Popayán Santander de Quilichao.	88
Conclusiones	93
Bibliografía	97

Capítulo 1: Introducción

En Colombia, las medidas provenientes del modelo económico implantado de los años 90 fueron determinantes para entrar al ritmo de la globalización y del neoliberalismo. Es entonces que el Estado moderno debió retomar su papel en su función pública y salvaguardar a los ciudadanos de las relaciones de poder marcadas por las nuevas dinámicas. Las estrategias de interacción entre los privados y el Estado se fueron desarrollando, y de alguna manera propiciaron que se vinculen al modelo social de derecho, constituido a partir de la constitución de 1991.

En el marco de la apertura económica, los esfuerzos del Estado se volcaron en la búsqueda de estrategias institucionales para focalizar un modelo que racionalizará la acción gubernamental, generando por un lado, oportunidades para la incorporación de nuevos mecanismos de intervención dentro de los enfoques de las políticas públicas como lo son los esquemas públicos - privados; y por el otro, la descentralización de entidades y transformación de los diseños institucionales que permitieran facilitar la inserción de la economía y la política al mercado.

Aunque ya Colombia desde mediados del siglo XIX en el liberalismo económico, se venían desarrollando modelos de colaboración público – privados; con la situación fiscal y el limitado recurso humano e institucional de los noventa, se hizo imperante la utilización de estos mecanismos para el cumplimiento de la provisión de bienes públicos o de infraestructura a los ciudadanos y al mercado.

Por lo tanto, las decisiones políticas, desde entonces, se han venido configurando hacia la infraestructura de transporte, la cual ha sido uno de los cuellos de botella que han afectado la competitividad del país, derivados al menos por la insuficiencia en la capacidad de la red vial y las crisis fiscales, entre otros aspectos. Además, la infraestructura de transporte ha sido uno de los principales sectores donde la interacción entre el sector público y privado se ha venido consolidando.

Ahora bien, el nuevo rol del Estado en los procesos de descentralización, también han ocasionado algunas transformaciones en la organización y en los diseños institucionales que han marcado nuevos modelos y prácticas, las cuales se vienen implementando de manera progresiva mediante la expedición de normas para la asignación adecuada de las competencias de los actores en las políticas públicas.

La presente investigación tiene por finalidad realizar un análisis de la política pública de infraestructura de transporte en su implementación, desde los marcos actuales de las Asociaciones Público – Privadas para identificar los retos institucionales que generan cambios sustanciales en el modelo de gestión contractual.

1.1 El problema de investigación

El problema de investigación se aborda a través de la pregunta ¿Cuáles son los retos institucionales de la implementación de la política pública de infraestructura a través de la adopción de los mecanismos de las Alianzas Público-Privadas en el marco de la Nueva Gerencia Pública? En el caso de la Agencia Nacional de Infraestructura 2012 -2016.

Para resolver el problema formulado, se desarrollará el análisis del presente estudio en cuatro capítulos: El capítulo I, se refiere a la introducción que permite vislumbrar el problema de investigación, la hipótesis, la justificación y los objetivos a desarrollar.

El capítulo II, indaga sobre los orígenes, desarrollo, permanencia y debilidades de los mecanismos de las Alianzas Público-Privadas – APP, así como su definición y características. Lo anterior de gran relevancia, por cuanto en el tiempo actual de auge de las APP, se habla de las bondades del mecanismo para ayudar a que las decisiones de las políticas se cumplan.

El Capítulo III, busca las respuestas, a partir del análisis de las políticas públicas de enfoque neoinstitucionalista, que permitirá ver la interacción entre las instituciones e individuos y como las primeras influyen en el resultado de la política; vinculando el análisis de la Nueva Gerencia Pública – NGP como modelo que se fundamenta

en los principios teóricos metodológicos del neoinstitucionalismo económico y de las técnicas gerenciales en la conceptualización sobre la relación Estado – Mercado donde las APP, se enmarcan bien a esta orientación; y la teoría de la implementación y sus principales factores que generan las fallas de la misma.

El Capítulo III, también señala la implementación de la política pública de infraestructura de transporte en el caso de la Agencia Nacional de Infraestructura, considerando el periodo de 2012 – 2016, donde se observa a partir del análisis de la capacidad institucional los cambios en la reestructuración organizativa del Estado y de los marcos institucionales en los contratos de concesión denominados de Cuarta Generación correspondiente a Rumichaca – Pasto y Popayán – Santander de Quilichao.

El Capítulo IV, señala las reflexiones derivadas del análisis en la materialización del principio de planeación en la estructuración en proyectos de infraestructura vial, para aplicar en el desarrollo de los proyectos de cuarta generación - 4G y finalmente se dan las conclusiones del trabajo.

1.2 Hipótesis

Siguiendo la línea propuesta en el problema del estudio y para formular la salida a lo planteado, la hipótesis del presente trabajo se enmarca en tres aspectos importantes que son:

1. Existen evidencias que, en la implementación de la política pública de infraestructura de transporte, se identifican debilidades derivadas de las limitadas capacidades institucionales del Gobierno y los problemas en las estructuras institucionales.
2. Para mejorar las debilidades, debe necesariamente repensarse el proceso de la implementación de la política en su planeación, al menos en tres aspectos: en el marco institucional relacionado con las leyes, normas, decretos donde se definen el mandato; en el marco organizacional donde están las responsabilidades y competencias de los actores, y en el marco operativo donde se transcribe el

mandato y se definen los resultados favorables o desfavorables de las APP, que para el presente estudio se enfocarán en los contratos de concesión de Rumichaca – Pasto y Popayán Santander de Quilichao.

Es decir, los dos aspectos que se desean analizar, se sintetizan en lo que se denomina en el presente estudio como la capacidad institucional, entendido ésta como la habilidad de las instituciones para utilizar recursos jurídicos, humanos, y financieros de forma más efectiva, eficiente y equitativa para la operación de la política, que permitirá evidenciar los arreglos institucionales que se dan en la implementación, en especial, lo concerniente a lo que estructura la relación entre Estado, mercado y sociedad.

Se considera, además que, la superación de las debilidades, requieren asumir retos para minimizar las limitaciones encontradas en los raciocinios de cómo se piensa la política, de cómo mejorar las acciones del Estado y como generar menor grado de incertidumbre, por ello el concepto del modelo de la Nueva Gerencia Pública – NGP, es relevante como la base para pensar el fortalecimiento de la capacidad institucional con miras a los resultados de la relación entre el Estado – privado – mercado.

1.3 Justificación

Como se ha mencionado desde el inicio, desde los 90 en Colombia se viene trabajando con los mecanismos de concesión o lo que actualmente se denominan las Alianzas Público-Privadas, que requirieron de un incremento de recursos adicionales a través de la vinculación de capital privado, y del mejoramiento de las capacidades de estructuración y administración de los contratos por parte del Estado.

Por ejemplo, en el marco institucional se vienen gestando cambios debido a la emergente necesidad del Gobierno Nacional para dar las respuestas a la carencia de los recursos y la atención de las demandas que impulsó cambios en las leyes normas, tanto en las competencias y responsabilidades de los actores y gestión del

Estado con el fin de minimizar la incertidumbre. Esto impulsó la búsqueda de mecanismos que atendieran la emergencia presentada, por ello la puesta en marcha de la política pública de infraestructura a través de los mecanismos de las APP.

Lo anterior, es posible evidenciar en los contratos de concesión de Cuarta Generación – 4G, que de acuerdo con el análisis realizado a las APP de Rumichaca Pasto y Popayán Santander de Quilichao, se evidencian dificultades en la institucionalidad para cumplir las pretensiones de la política pública. Por lo anterior, se considera que en la implementación de los proyectos de transporte, hay que reflexionar sobre las deficiencias asociadas a la utilización de las APP, que podrían en algunos casos desvirtuar la consecución de los objetivos de la política, si no se delimita claramente desde los contratos, la autoridad, los responsables, las funciones, los riesgos, el incremento de tarifa a los usuarios, los riesgos políticos, etc., que en su mayoría no son tenidos en cuenta y que en la actualidad es lo que ha llevado a que el modelo tradicional de prestación de servicios no funcione y por ende haya abandono de los proyectos por parte de los privados.

En la actualidad, y una vez revisado el camino recorrido con la puesta en marcha de la política pública de infraestructura con los diversos mecanismos entre ellos el de las APP, se puede observar que no ha sido de fácil manejo para el Estado, lo que ha ocasionado en algunos casos traumatismos en la relación entre el Estado, los privados, y la ciudadanía.

En consecuencia, los mecanismos de las APP podrían fallar como estrategias de la implementación de la política pública, dado la débil capacidad institucional, por ello la importancia de este estudio que permitirá identificar las situaciones que se presentan en los contratos que actualmente están bajo la administración de la Agencia Nacional de Infraestructura, que pueden generar planteamientos para asumir los retos institucionales planteados por la política pública.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo general: Determinar los retos institucionales que surgen de la implementación de la política pública de infraestructura de transporte, a través de la adopción de los mecanismos de las Alianzas Público-Privadas, en el marco de la Nueva Gerencia Pública. Caso Agencia Nacional infraestructura periodo 2012 – 2016.

1.4.2 Objetivos específicos:

- ✓ Comprender los objetivos de los mecanismos de las APP en el desarrollo de la política de infraestructura, con el fin de dar cuenta de sus ventajas o desventajas en la implementación de la política.
- ✓ Dar cuenta de las debilidades en la implementación de la política pública de infraestructura y de los factores que inciden en la debilidad de las estructuras y marcos institucionales a través del análisis de la capacidad institucional en el caso de la Agencia Nacional de Infraestructura.
- ✓ Identificar los retos institucionales que dan cuenta de los arreglos que se marcan en la puesta en marcha de la política para la superación de las debilidades de la capacidad institucional que marcan el camino para la gestión de resultados que se espera dentro del modelo de la Nueva Gerencia Pública – NGP a través de la revisión de los contratos de APP.

1.5 Metodología

La presente investigación reflexiona desde un enfoque neoinstitucionalista, el cual analiza a las políticas públicas mediante el estudio de las instituciones, considerando el rol específicamente de las instituciones formales en el análisis del comportamiento de los actores del sistema. Si bien se considera que tanto las instituciones formales e informales, juegan un papel relevante en las dinámicas, estrategias y resultados de los procesos políticos, sociales y económicos, para el análisis del presente estudio se hace énfasis en las instituciones formales o escritas, o lo que llaman instituciones de pergamino (March & Olsen, 1989, North, 1993, O'Donnell, 1996), es decir, las que se constituyen en las leyes, normas, decretos

etc. desde su aplicación o puesta en práctica.

A pesar de la importancia de las instituciones informales o las que define Elster (2008) como normas sociales, entendidas como los códigos de conducta establecidas en la sociedad; no se abordarán desde este estudio, puesto requieren de un análisis amplio y riguroso que permita explicar las prácticas de los agentes que se encuentran en el sistema.

De acuerdo con Roth (2014), las nuevas instituciones generan el comportamiento adecuado de los actores para alcanzar los objetivos de la política. El neoinstitucionalismo como el enfoque que señala de manera importante la estructura de las reformas y cómo se opera las políticas públicas.

Al analizar la implementación de la política y llegar a la conclusión del fracaso o de los problemas para alcanzar los objetivos, la justificación debe sustentarse en considerar los errores teóricos o técnicos de los decisores que de acuerdo a Fisher (2007), estos pueden provenir de un inadecuado diseño político desde la selección de los instrumentos, que generalmente suelen ser los motivos o desde lo que plantea López (2016) desde las fallas en la capacidad institucional que se han identificado en tres sentidos: La primera desde el marco institucional, es decir desde las normas, desde el marco organizacional, y desde el marco operativo que se hace tangible en los contratos de concesión.

Los resultados que derivan de esta investigación, es esencialmente de corte cualitativo se definió como “un proceso interpretativo de indagación basado en distintas tradiciones metodológicas, entre ellas el estudio de caso que examina un problema humano o social” (Vasilachis, 2006:24). En este orden de ideas, la investigación descansó en un amplio ejercicio de recolección de información y revisión de contenido bibliográfico.

La recolección de información se realizó, por un lado, de la revisión de las leyes, decretos, resoluciones etc., que se encuentran de manera escrita, y por el otro lado, de entrevistas semiestructuradas a cuatro funcionarios de la Agencia Nacional de

Infraestructura de la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno, Vicepresidencia de Estructuración, Vicepresidencia Jurídica y Vicepresidencia Contractual, que tienen roles decisorios en la puesta en marcha de la política, un funcionario del Ministerio del Interior encargado de la coordinación de consultas previas, y un funcionario del Ministerio de Transporte encargado del área estratégico de las APP. Los entrevistados tienen gran relevancia con respecto a los hechos actuales con relación al análisis de las APP y a la función de las organizaciones en la administración de las APP, en especial las competencias de la Agencia Nacional de infraestructura definidas en los contratos.

Se aplicaron instrumentos de sistematización de información de acuerdo con las entrevistas realizadas a las diferentes áreas de la Agencia Nacional de Infraestructura, desde lo socio- cultural, tecnológico, político, económico y jurídico con el fin de crear un mapa de los acontecimientos y de los impactos, las tensiones y los conflictos con la contratación de concesiones APP.

El cometido real del estudio de casos es la particularización, no la generalización, por ello se toma un caso particular para el análisis específico de la capacidad institucional, que es la Agencia Nacional de Infraestructura, donde se destaca la experiencia y el conocimiento en el uso de las APP en los contratos de primera ola de iniciativa privada que son Rumichaca Pasto y Popayán Santander de Quilichao.

De acuerdo con lo anterior, en la investigación, la interpretación de los datos recolectados se entendió como:

"La comprensión y la percepción que obtenemos de un tratamiento holístico e intuitivo de los datos y las ideas que revelan, en este proceso interviene también el análisis entendido como 'aquellos procedimientos (codificación, clasificación, el mapeo conceptual la generación de temas) que nos permiten organizar los datos y entenderlos para producir conclusiones y una comprensión (o una teoría) general del caso'. Suele ser un proceso inductivo formal de descomponer los datos en segmentos o conjuntos de datos que

después se puedan clasificar, ordenar y examinar para encontrar conexiones, patrones y proposiciones que puedan explicar el caso” (Simons, 2009, p.165).

Con respecto a la revisión de contenido bibliográfico descrito en el capítulo II y III, está representó un compendio multidisciplinar de fuentes que han hecho aportes concretos al campo de Estudios de implementación con los mecanismos de APP que ayudan a gestionar la política, los principales factores que inciden en las debilidades de implementación y los nuevos modelos de gerencia que actualmente existen en la implementación del campo de la infraestructura.

En ese orden de ideas, con el fin de presentar un documento académico, se realizó una triangulación, que consiste en una estrategia de precisión a la explicación de los acontecimientos que queremos dar a conocer, estos permitió: 1. Hacer una comparación de las interpretaciones entre investigadores, para obtener puntos conexos; 2. Revisión de registros y entrevistas con el fin de validar los la información e interpretaciones; 3. Evitar al máximo falsas percepciones y el error de las conclusiones (Stake, 1998).

El interés de la presente investigación nace de la observación en cuanto a las dificultades de la política de transporte, aún más con apuesta del Gobierno colombiano en los modelos de las APP para los proyectos de cuarta generación donde se evidencia que uno de los principales retos es el mejoramiento en el ejercicio contractual que permita lograr los objetivos de la política pública.

Finalmente, el presente estudio, lo que interesa es mostrar los vacíos que pueden estar débilmente estructurado en los contratos de APP, en la identificación de los vacíos que pueden presentarse en la implementación relacionada con las funciones de las organizaciones, por cuanto no hay unas funciones de responsabilidad, y a la determinación de los arreglos institucionales que permitan el cumplimiento de la política y la relación acorde entre Estado, privado y mercado.

Capítulo 2.

Participación del capital privado en las políticas públicas: Los mecanismos de asociación con los privados como estrategias de implementación

En el marco de la apertura económica, los esfuerzos del Estado se volcaron en la búsqueda de estrategias institucionales para focalizar un modelo que racionalizará la acción gubernamental, generando los argumentos de la literatura pertinente que guiaron el camino para el cumplimiento de los diferentes objetivos propuestos en la presente investigación, que fueron contextualizados en torno al problema propuesto relacionado con las debilidades que se presentan en la implementación de la política pública en el sector de infraestructura de transporte en Colombia, puesto que es el escenario donde se ha configurado su uso.

Sin embargo, antes de entrar en consideración sobre esas, se hace necesario visibilizar los retos institucionales enmarcados en las reformas de los Estados que se dan desde los años 80 y 90, que configuraron el uso de mecanismos de asociación entre el público y el privado, por un lado, para cumplir con la provisión y prestación de los servicios públicos y por otro, para afrontar el escenario económico que se dio con la apertura económica en el país.

2.1 Visión general de las APP- Origen y experiencias

En Colombia, los mecanismos de asociación con los privados, han ocupado un lugar preponderante para el desarrollo de la infraestructura nacional desde tiempo atrás, tal como lo estableció el congreso de la Nueva Granada mediante el Decreto del 21 de abril de 1847, cuando concedió a las personas la realización de obras en la reparación, mejoramiento o limpieza de alguna vía provincial de comunicación, así como el derecho a cobrar una tarifa a los beneficiarios de dichas vías por un término de veinte años a manera de incentivo (Castaño, 2011), de igual manera se dieron concesiones mineras a través del Decreto 34 de 1905.

Se considera que cada país tiene su experiencia en la utilización del mecanismo de las APP y cada sector, también cuenta con la suya. En el siglo XIX por ejemplo el

sector ferroviario fue uno de los que inició con el sistema concesionado de forma masiva en los países europeos, trasladando posteriormente dicha experiencia a Latinoamérica, siendo Cuba el primer proyecto español en el mundo de las APP.

La literatura da cuenta también, que las primeras experiencias de APP provienen de Inglaterra y Estados Unidos en la década de los 90, cuando se abrió la posibilidad de que la inversión privada pudiera acceder al financiamiento de la infraestructura y servicios públicos. Se conoció como PFI (Private Finance Initiative), donde en el esquema se utilizó diferentes sectores como el de salud, transporte, saneamiento, educación, vivienda entre otros.

De igual manera, en la segunda mitad del siglo XX en Colombia, se pueden rastrear evidencias de contratos de concesión que se otorgaron a las asociaciones petroleras, para la exploración y explotación de hidrocarburos, regulados bajo la expedición de la Ley 20 de 1969.

Así mismo, en la década de los 80 en Colombia, también se efectuaron asociaciones con el sector privado para la construcción de la infraestructura vial y ferroviaria. En el Decreto 222 de 1983, se definieron características en los contratos donde se fijaron tiempos para el usufructo, las condiciones de tráfico e instalación y permisos para la instalación de peajes.

Como se ha mencionado, la utilización de los mecanismos de contratos de concesión se fue configurando como esenciales desde tiempo atrás, aún más con la entrada de la apertura económica en los 90, cuando el Gobierno colombiano estableció la prioridad de la puesta en marcha de una política pública en infraestructura de transporte, que pudiese atender las demandas del sistema económico y del mercado.

Para entonces, el sistema de infraestructura de transporte no era alentador según el diagnóstico realizado por el Conpes No. 2597 de 1992, que evidenció dificultades derivados de los altos costos en el transporte de carga, la desarticulación de las

ciudades principales, regiones poco especializadas, déficit fiscal y poca capacidad en la administración pública para atender la coyuntura del país.

Es así que Colombia entró en la etapa de adaptación en el cambio de modelo financiero, económico de la infraestructura y de la gestión pública, aceptando el otorgamiento de garantías de ingresos a los privados, y por ello surge en 1993 con el Plan de Desarrollo la “Revolución Pacífica” el primer contrato de concesión para la construcción, mantenimiento, y operación de la vía Buga – Tuluá – La Paila, que dio origen a las denominadas “concesiones de primera generación”, suscritas con el Instituto Nacional de Vías - INVIAS, las cuales básicamente se definieron para ejecutar obras de rehabilitación y ampliación de calzadas, en vías nacionales y regionales.

De esta manera, se dieron los primeros trece contratos suscritos en asociación con los privados bajo el modelo BOT (Construcción-Operación-Traspaso), que se concibieron para atraer el capital de inversionistas interesados, no obstante por las condiciones en los cuales fueron suscritos, desencadenaron críticas en el país, debido a que los estudios preliminares no permitían tener una idea clara tanto de, la distribución de riesgos entre el privado y público, alcances, plazos, inversión económica, asignación de recursos y garantías haciendo ineficaces los contratos (El tiempo, 1997).

Sin embargo, una vez se admitieron las ventajas de las concesiones y de la necesidad de unas vías eficientes, se abre un nuevo debate para la puesta en marcha de los proyectos de asociación denominados de “segunda generación” que se dieron con el Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social”, los cuales contemplaron el incremento de la inversión privada y la consolidación de los marcos regulatorios. Dos fueron los contratos firmados entre 1997 y 1999 que se concibieron bajo el modelo BLT (Build, Lease and Transfer) que comprendía la construcción, arrendamiento y transferencia de la infraestructura.

Estos contratos, tuvieron características similares a los primeros contratos y por ende también se desarrollaron con fuertes críticas, toda vez que, se evidenció falta de planeación y estructuración en la construcción de los mismo. Así quedó demostrado con la liquidación tempranamente de uno de los contratos donde el concesionario bajo distintos argumentos quiso cambiar los pliegos definitivos del contrato sin atender los requerimientos del Estado. Nuevamente los reconocimientos en los errores en la asignación de riesgos hicieron que el privado sacara ventaja de la debilidad técnica y jurídica del Estado (Guasch, 2005).

Luego viene la tercera generación de concesiones que, se firmaron entre 2001 y 2006, trece contratos se viabilizaron con la puesta en marcha del Plan de Desarrollo “Cambio para construir la Paz”, que buscó dinamizar la inversión privada en proyectos de infraestructura en sectores que precedían los “desplazamientos”. Consciente del reto, el Congreso de la República promulgó la Ley 448 de 1998 reglamentada mediante el Decreto 423 de 2001, la cual estableció el marco normativo para la gestión de las obligaciones contingentes originadas entre otras causas por la celebración de contratos de participación público – privada en infraestructura.

En esta generación se incluyen cuatro contratos que se dieron entre el 2009 y 2011, en los cuales se pretendió ajustar las fallas minimizando los riesgos, y asignando los mismos a la parte que se encontrará en mejor condición de asumirlos. El Conpes 3133 de 2001, estableció además la estipulación del riesgo ambiental y aclaró los lineamientos de la política sectorial por obligaciones.

Sin embargo, el diagnóstico que se hizo de estos contratos arrojó resultados similares a los de las concesiones pasadas, donde se presentaron en su mayoría modificaciones en el alcance de las obras aceptadas a cambio de aumentos en el valor del ingreso esperado ofertado por los privados, costos imprevistos, demoras en la ejecución de obras, demandas y pérdida de transparencia en los procesos de adjudicación entre otros problemas ya comentados.

SISTEMA DE CONCESIONES COLOMBIA 1994 - 2010		
Generación	Proyecto	Fecha de adjudicación
Primera	1. Buga – Tulúa - La Paila	30 de diciembre de 1993
	2. Santa Marta-Riohacha-Paraguachon	2 de agosto de 1994
	3. Malla Vial del Meta	2 de agosto de 1994
	4. Los Patios – La Calera –Guasca y el Salitre-Sopó-Briceño	2 de agosto de 1994
	5. Bogotá – Cáqueza- Villavicencio	2 de agosto de 1994
	6. Bogotá - Siberia- La Punta-El Vino	2 de agosto de 1994
	7. Cartagena - Barranquilla	24 de agosto de 1994
	8. Segunda calzada Barranquilla - Ciénega	24 de agosto de 1994
	9. Desarrollo Vial del Norte de Bogotá	24 de noviembre de 1995
	10. Fontibón - Facatativá - Los Alpes	30 de junio de 1995
	11. Girardot-Espinal- Neiva	10 de julio de 1995
	12. Desarrollo Vial del Oriente de Medellín	23 de mayo de 1996
	13. Armenia-Pereira-Manizales	21 de abril de 1997
Segunda	1. El Vino-Tobiagrande-Puerto Salgar- San Alberto	24 de diciembre de 1997
	2. Malla Vial del Cauca	29 de enero de 1999
Tercera generación	1. Zipaquirá-Palénque	27 de diciembre de 2001
	2. Briceño-Tunja-Sogamoso	15 de julio de 2002
	3. Bosa – Granada - Girardot	1 de julio de 2004
	4. Bogotá- Girardot	1 de julio de 2004
	5. Pereira - La Victoria	2 de agosto de 2004
	6. Rumichaca - Pasto - Chachagui	21 de noviembre de 2006

	7. Zona Metropolitana de Bucaramanga	6 de diciembre de 2006
	8. Córdoba-Sucre	2 de febrero de 2007
	9. Girardot - Ibagué	13 de julio de 2007
	10. Ruta Caribe	28 de julio de 2007
	11. Área Metropolitana de Cúcuta	2 de agosto de 2007
Tercera y media	1. Ruta del Sol 1	14 de enero de 2010
	2. Ruta del Sol 2	1 de enero de 2010
	3. Ruta del Sol 3	4 de agosto de 2010
	4. Transversal de las Américas	6 de agosto de 2010

Fuente: Carreteras concesionadas – Agencia Nacional de Infraestructura, 2016

Con lo anterior, se puede evidenciar que Colombia, al igual que países como Chile y México, han incurrido en errores producto de la inexperiencia de los Gobiernos, la premura y limitada preparación del esquema de las APP, que causaron a la nación déficit fiscales mayores, sobre costos y controversias jurídicas y económicas.

Al respecto, el estudio de la OCDE (2013), observó que, en Colombia los incumplimientos de los contratos de concesión ocasionaron retrasos significativos en los cronogramas propuestos, con impactos en los costos estimados, por cuanto los valores iniciales se triplicaron a causa de la renegociación de los contratos. Además, identificaron que las renegociaciones de los contratos de concesiones no sólo en Colombia, sino en otros países de América Latina como Chile y Perú, tuvieron un promedio de 20 adiciones por contrato.

En consideración a lo expuesto, se encuentra que para la implementación de la política de infraestructura no solo se requirió de esquemas de alianzas con los privados, sino también demandó de mecanismos idóneos para ocuparse del sistema de concesiones que se fueron dando paralelo a la puesta en marcha de la política.

Tal es que con la expedición del Decreto 101 del 2000 en Colombia, se ordenó la reestructuración de las entidades de transporte, creándose la Comisión de Regulación del Transporte y la Superintendencia de puertos y Transporte; además las concesiones que estuvieron a cargo del INVIAS hasta el 2003, pasaron al Instituto Nacional de Concesiones – INCO hoy Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, el cual surgió para centralizar las funciones y responsabilidades en la estructuración, planeación, contratación y administración de los contratos de concesión. Es decir, la implementación de estos mecanismos, en paralelo a la puesta en marcha de la política, requirió algo más que la colaboración entre el público y privado, sino que también demandaron la construcción de escenarios propicios en las estructuras institucionales del Estado.

Sin embargo, y aún con los esfuerzos del Gobierno y de los mecanismos utilizados, no fue suficiente para el avance de la infraestructura de transporte en el país, puesto que no se vieron reflejados en los resultados esperados. Los estudios observan (Ramírez, 2012), que seguían persistiendo las debilidades en la norma, en la regulación y en las competencias de las partes, que permitieron de alguna manera que las empresas privadas no cumplieren con lo establecido en los contratos, generando de esta manera pérdidas de recursos y tiempos para la nación, y sobre todo demandas o multas para las partes.

Agrega la CEPAL en relación con las debilidades de los contratos:

“Diferentes analistas (Hidalgo, 2014; Cárdenas, Gaviria y Meléndez, 2005), han hecho presentes las múltiples reclamaciones aún no resueltas y las constantes modificaciones en los contratos. De igual manera se ha puesto de relieve una aplicación inconsistente de las políticas formuladas, la reducción del alcance físico por motivos estrictamente financieros, la incertidumbre en los efectos de discontinuidad de los corredores sobre la larga distancia y la revalidación del concepto de desarrollo gradual, que genera presiones financieras eventualmente innecesarias en el corto plazo”
(CEPAL, pg. 17)

En consecuencia, de las lecciones aprendidas y con el establecimiento del Plan de Desarrollo “Prosperidad para todos” se hizo énfasis en el robustecimiento de la gestión contractual de resultados, partiendo del fortalecimiento institucional y de la implementación de un marco jurídico para las APP que buscó establecer la importancia de la planeación de los procesos de participación privada.

Para entonces, en el 2009 ya el Departamento Nacional de Planeación – DNP, había lanzado la propuesta para el establecimiento de las APP en los contratos de concesión que buscó superar los errores presentados en los periodos anteriores, producto de las buenas intenciones del Gobierno que no se culminaron a satisfacción, aún más con un proceso de paz fallido que incidió también en la devastación de la realización de obras de infraestructura.

Como resultado del esfuerzo y la voluntad del Gobierno, se estableció el marco normativo para la implementación del régimen de las APP, mediante la expedición de la Ley 1508 de 2012 que no solo creó el marco para la regulación de las acciones de lo público y privado en infraestructura de transporte, sino también permitió encargar inversión privada en los sectores de salud, educación, servicios públicos domiciliarios y telecomunicaciones para que éstos se encarguen de la provisión de los servicios públicos.

El Conpes 3760 de agosto de 2013, justificó el nuevo programa de concesiones, con base en la baja inversión que había tenido la infraestructura vial que hasta esa fecha no había logrado los niveles de competitividad y productividad requeridos, ni los resultados esperados. De igual manera, el Congreso Nacional, infirió sobre la importancia del uso de las APP, puesto que consideraron que bajo esos esquemas se desarrollaría proyectos de infraestructura y servicios públicos, toda vez que, bajo la inversión pública y las restricciones fiscales, no se hubiesen podido ejecutar (Gaceta del Congreso No. 823, 2011).

Con la puesta en marcha del Plan Maestro de Transporte, se llevó a cabo la implementación de la nueva generación de concesiones en las que se determinó el

programa y el modelo de obras de infraestructura a largo plazo teniendo en cuenta las necesidades de la economía nacional con proyección de un tiempo fijados que va desde el 2010 a 2032.

El grupo pionero para la ejecución de las obras estuvo a cargo de la Agencia nacional de Infraestructura - ANI, entidad que fue creada luego de la reestructuración del INCO en el 2011, para responder a las condiciones del mercado y a los requerimientos en los planos nacional e internacional a través del ejercicio contractual disciplinado encargado de decantar los errores de las generación precedentes, por medio de una mayor preparación y cuidado de las fases iniciales de los proyectos que se identificaron como necesarios para el desarrollo del país.

Enunciar los anteriores antecedentes resulta importante, porque muestra que los modelos de contratación con los privados han estado presentes desde los inicios del periodo Republicano del Estado Colombiano que en el transcurrir del tiempo y las experiencias se hizo énfasis en el robustecimiento de la gestión contractual de resultados, partiendo del fortalecimiento institucional y de la implementación de un marco jurídico para las APP. Así mismo se evidencia que desde el inicio las actuaciones de las administraciones públicas se han orientado acciones para colaborar recíprocamente con los intereses de los privados y por ende a la creación de marcos normativos que regulen las inversiones de las partes.

Por lo tanto, se puede considerar que la colaboración público - privado es un mecanismo que tradicionalmente se ha venido considerado en la historia del país, y se configuran como aliados esenciales para la modernización del sector transporte en Colombia que, han permitido afrontar la escasez de los recursos fiscales y las condiciones del Estado mínimo.

Las características principales, es que los contratos de concesión que se gestaron en los noventa fueron versiones reformadas de modelos de los 80, que se dieron principalmente para ampliar los periodos de los contratos, el establecimiento de tarifas promedio y en algunos casos la creación de instituciones que pudieran

encargarse de la administración de dichos esquemas que con el transcurso se fueron ajustando dependiendo de las necesidades del país.

2.2 Las razones de su evolución y permanencia de las APP

El sistema de colaboración con los privados, como se ha mencionado no es una figura creada recientemente, lo cierto, es que el escenario de los noventa fue propicio para abrir las puertas a la participación del privado para encargarse de la prestación y provisión de bienes y servicios públicos que el Gobierno no podía hacer, aún más con un Estado debilitado luego de las reformas de los ochenta.

Los estudios presentados por el Banco Mundial (2010), y la Corporación Andina de Fomento – CAF (2010), describen la evolución de los modelos de concesión y las políticas de infraestructura Pública y Privada, rescatando la importancia de la infraestructura en el desarrollo de los países y de la incidencia en las reformas de los marcos institucionales del Estado.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, muestra como recíprocamente en los países latinoamericanos, los esquemas de alianzas aportaron en la construcción de los diseños de los contratos, en el marco regulatorio, y en la estructura de la gobernabilidad. Estos mecanismos abarcan desde la infraestructura energética, transporte, provisión de servicios de agua potable, saneamiento, hasta esquemas de irrigación, o servicios de educación y salud.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, - CEPAL (2010) señala que, los Estados latinoamericanos hicieron grandes esfuerzos para abrir escenarios propicios para la implementación de las APP, específicamente en el sector de infraestructura de transporte, el cual fue el escenario apropiado para su aplicabilidad.

Entre los casos que exponen las investigaciones, se encuentra el modelo adoptado por Uruguay que, con la puesta en marcha de la plataforma público – privada para la modernización de la infraestructura de transporte, utilizó los mecanismos de las APP con el fin de atraer el interés de los inversionistas principalmente.

Simultáneamente, surge la Ley 15 de 1992 que regula las APP y estableció normas para las transformaciones institucionales. Con la experiencia exitosa de la implementación de las APP en ese país, se pudo inaugurar la terminal especializada de contenedores en el puerto de Montevideo que además de la infraestructura, generó empleo local y oportunidades de inversión (Mendoza, 2014).

En Chile, al igual que en Colombia, la modalidad de asociaciones con los privados inició con los contratos de concesión, los cuales fueron regulados mediante la Ley 19.068 de 1991. En este caso también se dieron transformaciones de los mecanismos a las APP, se ajustó la norma y las instituciones. Para el 2008, con el uso de las APP, Chile pudo contar con ocho vías construidas, 12 aeropuertos, e inversión en la construcción de una infraestructura multisectorial consistente en la construcción de diez centros penitenciarios y la construcción de infraestructura hidráulica (Millán, 2009).

Las mismas experiencias coinciden en los diversos países como México, Brasil, Colombia, y Perú; de acuerdo a los documentos de la OCDE (2013) se siguen sumando países como Ecuador, Jamaica, República Dominicana, Trinidad y Tobago, El Salvador, Honduras, y Panamá, donde los mecanismos de las APP, se vienen usando como estrategias para el cumplimiento de los objetivos trazados por las políticas públicas.

En Colombia, como se ha mencionado el escenario de los noventa, el sector de infraestructura de transporte no era la más óptima (Conpes, 2008), el estudio de la World Economic Forum 2014-2015, ubicó a Colombia en ese periodo en el puesto 126 entre 144 países en materia de infraestructura vial.

De igual manera el informe de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (2014) presentó a Colombia como uno de los países donde se mantenía el PIB por debajo del 1% por año en los periodos de 2002 - 2008, y sólo alcanzó un repunte del 2% del PIB por año, en el periodo de 2009 - 2013 (ANIF, 2014). Este estudio señaló que las situaciones de índole fiscal, jurídicos, ambientales y técnicos, en los

contratos concesionados de primera, segunda y tercera generación, constituyeron retrasos significativos en el cumplimiento de la política.

En el 2010, el Gobierno Nacional hizo frente a la realidad del país adoptando mecanismos para asegurar la inversión en la infraestructura de transporte, y por ello, acogió la propuesta del DNP en dos sentidos. Por un lado, desplegando acciones orientadas al fortalecimiento de la administración pública que conllevó a la creación del Viceministerio de Infraestructura; a la reestructuración del Instituto Nacional de Concesiones – INCO que posteriormente, dio origen a la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI así, como a la creación de la Financiera de Desarrollo Nacional – FDN, entidad que actualmente se centra en la estructuración de los proyectos energéticos.

De esta manera, el Gobierno buscó el cumplimiento del objetivo central de su política, enfocándose en el aumento de la competitividad del país, a través del nivel de inversión por año. Lo anterior, requirió que la inversión en las APP pasará aproximadamente de \$1.5 mil millones a \$6 mil millones para lograr el mejoramiento de la capacidad de transporte de mercancías tanto en los puertos, en las vías y en la capacidad de los ferrocarriles (ANIF, 2013).

2.3 Debilidades de las Alianzas Público-Privadas.

La búsqueda de evidencias de los mecanismos de las APP, en los diversos estudios consultados, exponen una serie de debilidades que permitieron visibilizar de alguna manera el fracaso sucedido en algunos países.

El BID (2015), describe las experiencias en la utilización de las APP en el Reino Unido, en donde en la implementación del megaproyecto para el diseñado para la renovación y el mantenimiento de todo el sistema del metro londinense presentó colapsos en su desarrollo y fracasó. La empresa privada encargada de hacer las obras fue incapaz de gestionar el proyecto dentro del importe presupuestado en el contrato, lo que ocasionó pérdidas de recursos por más de mil millones de libras frente a los diecisiete millones de libras iniciales. Lo anterior, hizo que la empresa

se declare en quiebra y que el Gobierno recurra a la renegociación del contrato. Los resultados de la evaluación encontraron que desde el inicio hubo una mala gestión administrativa, técnica y financiera, un control de costos ineficaces por parte del Estado, falta de planificación, prospectiva y gestión fiscal ineficiente (Reitschmied, 2012).

En Alemania, el proyecto para la construcción del nuevo aeropuerto de Berlín, el cual se configuró con el mecanismo de APP también fracasó. La Construcción del proyecto se demoró más de lo presupuestado, presentó 4 años de retraso, sobrecostos y corrupción. La empresa encargada de su construcción se declaró en quiebra y abandonó el proyecto sin terminarlo (Martínez, 2015).

Situaciones similares, ocurrieron en países como, España, Portugal y Chipre que, aunado a los abandonos de los proyectos por parte de los privados o las renegociaciones de los contratos, también se enfrentaron a problemas financieros por sobre costos en los mismos, deficiente planeación, debilidades en el seguimiento y control por parte de las instituciones responsables (Cerete, 2015).

Al respecto, el Banco Mundial señala que, las APP no están exentas de presentar falencias si los Estados no garantizan los escenarios adecuados para su implementación. La conferencia de las instituciones internacionales en el 2009 afirmó que las APP se estaban volviendo ineficaces y desprestigiadas a causa de las crisis fiscales de los Estados y se las llegó a comparar con la desacreditada privatización y con la liberación financiera.

El Centro de Estudios del G20 (2015) consideró que las crisis fiscales de los países fueron determinantes para que las APP no funcionen puesto que impidieron que las empresas privadas solicitarán préstamos a los bancos, ya que estos no estuvieron dispuestos a prestar los rubros solicitados por falta de garantías.

Por otro lado, el Fondo Monetario Internacional (2014), mencionó en sus reportes, que en algunos países se presentaron debilidades, derivados de la insuficiencia en

la capacidad normativa e institucional, dada las diferentes tradiciones políticas y jurídicas de los Gobiernos de turno.

El informe de Public Services International – PSI (2015), en su exploración de la importancia de la inversión pública, señaló que las APP fueron una forma costosa e ineficiente de financiar la infraestructura y los servicios, aún más cuando se utilizaron los fondos de pensiones, las compañías de seguros y otros inversores institucionales. Además, expuso que los mecanismos de APP se concibieron para proteger los beneficios empresariales dada la oportunidad comercial atractiva que se les brindó.

El Centro de Estudios G20 (2015), sostiene que las APP han sido mecanismo erróneas de financiar la inversión por cuanto la noción de transferencia de riesgos al privado es un mito, toda vez que la experiencia muestra que el sector privado es particularmente experto en desplazar el riesgo hacia el sector público, lo que hace que finalmente se retire y abandone los contratos.

La OCDE, y el FMI, reflexionan acerca de la asignación de riesgos y la vigilancia en la elusión de las restricciones fiscales con la implementación de las APP, además exponen los principales problemas en su uso coincidiendo con lo encontrado en las investigaciones mencionadas, lo que hace que a través de documentos y guías den recomendaciones para los países que deciden adoptarlos.

En Colombia, como ya se ha mencionado, la participación del sector privado en proyectos públicos no es nuevo, sin embargo, el modelo de APP ha propuesto nuevas ambiciones y metas, donde ha cambiado la dinámica pública y privada tradicional que, si bien se ha gestado de experiencias poco exitosas, sigue en el camino para los ajustes necesarios que permitan la provisión de infraestructura a los ciudadanos y al mercado.

Sin embargo, Schäferhoff, Campe, & Kaan (2007), llaman la atención sobre los aspectos para tener en cuenta en la utilización de las APP en el país, por cuanto encuentran que estos mecanismos también pueden ser utilizados para eludir los

controles sobre el gasto y trasladar la inversión pública fuera del presupuesto y la deuda fuera del balance del Gobierno. Así mismo, mencionan que hay que tener cautela en la implementación de los mismos, para no caer en la privatización total como efecto de la desinversión a los servicios o empresas públicas tal como ha ocurrido en el sector energético. Por lo cual hacen un llamado para evitar la renegociación de los contratos que siempre traen elevados costos al Estado y la necesaria regulación y fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Es importante mencionar, el elevado interés de las organizaciones internacionales en la promoción pública de las APP y de la implementación de modelos de Gobernanza en los diversos Estados. Entre los principales se menciona a las financieras internacionales como el Banco Mundial, Corporación Financiera Internacional – CFI, El Fondo de Asesoría en Infraestructura Público-Privada (FAIPP), los bancos regionales de desarrollo – el BDA, el BID, el BAFD, el FEM, el G20, la OCDE, y las Instituciones de la ONU que, a partir del asesoramiento político y apoyo alternativo de financiación promueven y capacitan a los países para que puedan movilizar el capital privado en la infraestructura.

En resumen, se encuentra que, aunque hay experiencias positivas y negativas que difieren de un país a otro, lo cierto es que la APP tienen esquemas parecidos en casi todos los países, que en esencia buscan cumplir con objetivos planteados por los Gobiernos con la colaboración del capital privado. Sin embargo, hay coyunturas políticas propias en cada país que hacen que de una u otra forma incide en su implementación. Además, no sólo la debilidad en la arquitectura de las instituciones o de las normas que sustentan su uso son los factores principales, sino que también las medidas de austeridad económica, la falta de garantías estatales, y la debilidad en la planeación son entre otros los factores que inciden en que las APP no funcionen. De ahí el interés de las organizaciones internacionales en exponer las principales experiencias de las APP para direccionar y recomendar las mejores prácticas a los países que deciden adoptarlos.

2.4 Definición de las Alianzas Público-Privadas – APP y sus principales características

Para la definición de las APP, se rastrearon diversos conceptos que se han ido consolidando en las legislaciones y los procesos de los países que han configurado estos mecanismos. Sabas, 1990, Pliscoff y Araya, 2012, las conciben como técnicas de gestión donde se aúnan esfuerzos del sector privado y público para la concepción y puesta en marcha de políticas públicas. Alborta, Stevenson, & Triana 2010; López, 2016, consideran a las APP, como mecanismos que se han instalado en el ámbito de la administración pública a manera de innovación, que han implicado el uso de nuevos dispositivos formales para poder actuar en torno a la resolución de una problemática determinada.

La OCDE (2014), señala que, por medio de las APP, se comparte la propiedad y se definen los riesgos que asumen las partes. El BID, las entiende como los mecanismos que se consolidan en los contratos a largo plazo, para brindar un activo o un servicio público, en que la parte privada asume riesgos y la responsabilidad de la gestión.

La Public Enterprise Partnerships Team, 1999; Naciones Unidas (2000); The Scottish Parliament, 2001, las conciben en los contratos celebrados entre entidad estatales que encargan a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, considerando aspectos financieros, jurídicos, y de asignación de riesgos para cumplir con los objetivos de la política pública.

La Alcaldía de Mayor de Bogotá (2013) las define como la confluencia de actores estatales, privados y sociedad civil, sobre una agenda compartida de interés público, que, por voluntariedad, optimización de los recursos, acuerdos explícitos, riesgos compartidos, establecimiento de incentivos, y la obtención de mutuos beneficios para los sectores intervinientes, se reúnen para resolver un problema en común.

Para efectos de la presente investigación se entenderá los mecanismos de las APP, como el acuerdo donde se confluye una relación necesaria entre el Gobierno y el privado materializado en un contrato, por medio del cual se ejecutan proyectos de infraestructura de transporte, para la prestación y provisión de bienes y servicios públicos, en donde además se pactan los vínculos jurídicos, funciones, y responsabilidades, caracterizados por la definición de tiempos, costos y riesgos. Para su implementación son necesarios la confluencia de varios actores quienes se encarguen de realizar la labor, desde la independencia de sus actividades, que logren articular conjuntamente los mejores resultados y beneficios para las partes.



Fuente: Tomado de ANI, 2016

Los tipos de contrato de las APP comprende generalmente tiempos de largo plazo que dependen de factores principales que son: Primero, el tipo de activos, segundo las funciones que asume la parte privada y por último los mecanismos de pago que se combinan de diversas maneras, dando lugar a una variedad de tipos de contrato. En el presente Estudio nos referiremos al tipo de contrato que se dan bajo las modelos de concesiones denominados de Cuarta Generación – 4G, específicamente los contratos de APP – iniciativa privada Rumichaca – Pasto, e Iniciativa privada – Santander de Quilichao, donde por un lado la mayoría de

ingresos viene de pagos de los usuarios y por otro donde el Gobierno asume la responsabilidad de una parte de los pagos.

Tipos de proyectos donde se utilizan las APP	
Sector	Tipo
Transporte	Autopistas, túneles y puentes, trenes, sistema de tránsito masivos, puertos, aeropuertos, y vías férreas.
Agua y desechos	Tratamiento y distribución de agua, sistemas de aguas residuales, servicios de gestión de desechos sólidos.
Energía	Activos de generación y transmisión, sistemas de distribución.
Infraestructura social y gubernamental	Educación: instalaciones para escuelas, transporte escolar. Salud: Instalaciones para servicios de atención médica, transporte de pacientes. Recolección, tratamiento y disposición final de residuos, construcción y operación de cárceles. Regeneración de centros urbanos Proyectos sociales de vivienda

Fuente: Tomado del BID, Asociaciones público-privadas, 2015

Por último, se relaciona las clases de contrato que se combinan con el uso de las APP, señalando las características más relevantes de los mismos, con el fin de tener en cuenta posteriormente para los contratos que se revisarán.

Clasificación de sistemas de APP		
Nombre	Característica	Pagos
Build-Operate-Transfer (BOT)	El privado es propietario de los activos del proyecto, hasta que este se transfiera al final del contrato al Estado	A priori, cuando el privado obtenga la rentabilidad sobre la inversión inicial. Puede ser con pagos del Gobierno o del usuario. Puede ser con pagos del Gobierno o del usuario.
Build-Transfer-Operate (BTO)	Similar al BOT, solo que, finalizada la construcción, el servicio pasa a ser propiedad del Estado. El privado tiene el derecho a explotarlas durante un período, en virtud de un acuerdo de arrendamiento a largo plazo. Al final el Estado decidirá entre explotar el proyecto directamente o volver a arrendarlo a un operador privado, que ahora no tiene que ser la entidad que inicialmente lo desarrolló.	Puede ser con pagos del Gobierno o del usuario.

Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)	El privado se compromete a financiar, construir, explotar y mantener una infraestructura, a cambio del derecho a cobrar por ello a los usuarios. En virtud de este acuerdo la entidad privada es propietaria de las instalaciones y los bienes hasta el final de la concesión. En cualquier caso, puede estar sujeta a restricciones legales sobre su gestión o las tarifas a cobrar.	Pueden ser con pagos del Gobierno o del usuario.
Diseño-Construcción-Financiamiento-Operación-Mantenimiento (DBFOM)	De acuerdo con esta nomenclatura, la variedad de tipos de contrato de APP se describe según las funciones transferidas al sector privado	Puede ser con pagos del Gobierno o del usuario.
Construcción-Financiamiento-Operación (DBFO)	Responsabilidad del mantenimiento como parte de las operaciones	Puede ser con pagos del Gobierno o del usuario.
Operaciones y Mantenimiento (O&M)	Los contratos se dan con activos existentes y pueden encajar en la definición de APP cuando se basan en el desempeño y son a largo plazo (a veces también son llamados contratos de mantenimiento basados en el desempeño).	Pagos del Gobierno.

Fuente: Tomado del BID, 2015

En conclusión, existen diversas definiciones y clasificaciones de las APP, pero la mayoría coinciden en que estos mecanismos involucran principalmente a dos sectores, el público y el privado para el suministro de activos y servicios, los cuales se hacen tangibles mediante un contrato el cual debe ser claro y justo para las partes.

Las variedades de contratos se definen en virtud del tipo de activo, las funciones, el mecanismo de pago, los resultados deseados y el marco regulatorio necesarios para asegurar condiciones de competencia y protección contra acciones monopolísticas y finalmente la definición planteada se enfoca en visibilizar tres factores importantes que son la duración, el traspaso de riesgos y la creación del valor agregado para disminuir la incertidumbre de la política.

Capítulo 3

La implementación de las Políticas Públicas y las debilidades en la Política de Infraestructura de Transporte. Caso Agencia Nacional de Infraestructura

El presente capítulo, hace referencia al marco teórico para la comprensión del enfoque neoinstitucionalista que se tendrá en cuenta en el análisis de la implementación de las políticas públicas. Por lo anterior, se hace una revisión de los estudios, definiciones, modelos, factores que convergen en las debilidades de la política y un rastreo de los problemas de implementación que hay en los estudios, con las alternativas para superar los fallos encontrados.

También, de manera general se señalan las transformaciones del Estado, que se vienen gestando con los nuevos modelos dentro de la gestión pública como la Nueva Gerencia Pública, los cuales surgen como dispositivos que coadyuva a la creación de sinergias entre los Gobiernos y las empresas privadas bajo las lógicas del mercado en la asignación de bienes y servicios públicos y del Estado para el fortalecimiento y adaptabilidad de los marcos institucionales.

3.1 La implementación de las políticas pública enfocada a la política de infraestructura de transporte.

Para Boaventura Sousa no existe una única, ni mejor definición sobre lo que es la política pública, al considerarla como “una regla formulada por cualquier autoridad gubernamental que expresa la intención de influencia, el cambio, el comportamiento regular, individual o colectivo, a través del uso de sanciones positivas o negativas” (Sousa, 2014, p. 68).

Mead (1995) la define como un campo dentro del estudio de la política que analiza el Gobierno a la luz de grandes asuntos públicos; Lynn (1980) señala que es el un conjunto de acciones del Gobierno; Peters (1986) plantea que las políticas públicas es la suma de las actividades de los Gobiernos, que actúan directamente o por mandato, y que influencia la vida de los ciudadanos; y Dye (1984) concluye que la

política pública es “lo que el gobierno decida hacer”. Una visión más local la plantea Roth (1999), al referirse a las políticas públicas como el conjunto de objetivos colectivos, necesarios o deseables, tratados por las instituciones u organizaciones para hacerlos efectivos. Molano (2009) menciona que estas surgen como respuestas a las demandas y necesidades de la sociedad.

Las definiciones expuestas, conducen a definir a las políticas públicas como las decisiones políticas y, por tanto, el escenario ideal que se concibe para responder de manera eficiente a las demandas de la sociedad en tiempos y contextos específicos, donde las instituciones juegan un papel fundamental en la orientación, operación y el cumplimiento de la misma, así como se dio con la puesta en marcha de la Política Pública de Infraestructura de Transporte a través del Plan Maestro de Infraestructura en el 2010, donde se hizo énfasis en el robustecimiento de la gestión contractual de resultados, partiendo del fortalecimiento institucional y de la implementación de un marco jurídico para las APP que buscó establecer la importancia de la planeación de los procesos de participación privada, que, con la inclusión de las mejores prácticas internacionales para la estructuración de proyectos, originó el modelo para la contratación de los proyectos denominados de “Cuarta Generación – 4G”

La implementación de las políticas públicas se observó inicialmente, como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas, luego vista desde la acción para la corrección de los defectos y obstáculos, ocasionados por la interacción entre varios actores, con intereses, responsabilidades, operaciones y decisiones diversas y por último, vista desde la identificación de fallas derivadas de las limitadas capacidades de los Gobiernos y los problemas en las estructuras institucionales (Van Horn y Van Meter, Rein y Rabinowitz, Mazmanian y Sabatier, ü'Toole, citados en Aguilar 1993, p.18). Wildavsky (1993), encontró relevante el análisis de las características del proceso y de la operación en el momento de la implementación de la política pública.

Roth (2007), plantea a la implementación como el esfuerzo, el conocimiento, y los recursos dedicados a la traducción de las decisiones de la política, que comprenden la etapa de la implementación que no necesariamente se dan en un esquema lineal, sino que puede iniciarse en cualquiera de sus fases, permitiendo así realizar ajustes cuando se considere necesario.

Los diversos autores coinciden en definir la implementación, como el proceso posterior a la toma de decisiones y la forma de llevar a cabo una decisión de política. Aguilar (1993), menciona que los estudios de la implementación de políticas públicas generalmente son utilizados para saber lo que se puede hacer y que no se debe hacer.

Por otro lado, López (2016) señala que para el estudio de la implementación hay que considerar los siguientes elementos: primero, el marco conceptual y normativo que sustenta la política, segundo, la correlación de fuerzas sociales, políticas que generaron la misma, tercero, la capacidad de traducción institucional de la problemática y del cumplimiento de los fines propuestos y finalmente, la capacidad institucional en la movilización de recursos. (López, 2006. Pg.1).

De acuerdo con lo planteado por los autores citados y desde el interés del presente estudio, la implementación se tomará como una etapa dentro del ciclo de la política, que se da una vez se pone en marcha la misma, donde convergen las acciones de los ejecutores para dar cumplimiento a la realización de los objetivos previamente decididos. Es decir, a lo que se ha definido como capacidad institucional, vista desde la habilidad de las instituciones para utilizar recursos jurídicos, humanos, y financieros de forma más efectiva, eficiente y equitativa para la operación de la política, que permitirá evidenciar los arreglos institucionales que se dan en la implementación, en especial, lo concerniente a lo que estructura la relación entre Estado, mercado y sociedad.

En cuanto a los enfoques para el estudio de la implementación, éstos se dividen principalmente en dos categorías a tener en cuenta: por un lado, el enfoque Top-

Down, que de acuerdo Roth (2002), analiza los sistemas de implementación desde arriba hacia abajo o del centro a la periferia donde prima la jerarquía, es decir, se tiene en cuenta los propósitos y motivaciones de los niveles más altos de la dirección del Estado; y establece una diferencia entre la formulación, la toma de decisiones y la implementación. López (2016), menciona que es un proceso técnico bajo la responsabilidad del aparato burocrático estatal que se caracterizan por: la separación entre política y administración; por la operación del mandato que se da en estructuras centralizadas y jerárquicas; por la norma como eje de la implementación; por los niveles de profesionalización; y por el Estado como el principal actor, dentro de sus responsabilidades y competencias.

Por otro lado, el enfoque Bottom-up, sugiere que el estudio de implementación debe observar lo que sucede en los niveles bajos del sistema de implementación puesto que de esta manera posibilita la inserción de actores sociales quienes en un origen movilizaron la política pública. Este enfoque da importancia a las interacciones organizacionales, bajo la estructura de mecanismos de negociación, persuasión, e intercambio que legitiman la política y complejizan la acción pública (Bardach, 1997, citado en Aguilar, 1993).

Otro enfoque de implementación es el que se define como Modelos Mixtos o híbridos, los cuales combinan el carácter dominante de las formas organizaciones burocráticas del Estado, con las nuevas realidades derivadas de los cambios en las relaciones Estado-sociedad-mercado (López, 2016). La tercera generación de estudios de implementación plantea el modelo de la “acción de las políticas públicas, de esta manera con las nuevas tendencias político-administrativas, surgen nuevas formas de gestión pública y teorías híbridas donde las políticas pasan por un proceso de cambio y de adaptación en función de su grado de implementación (Wildavsky, 1984, citado en Valencia, 2017)

Dentro de estos enfoques se encuentran los modelos de gobernanza, como los de gobernanza robusta y organizaciones policéntricas, redes y los sistemas de modelos de organización mercantil, burocrático/jerárquico y redes/comunitario

(Ostrom, 2009, López y Parra, 2010, Sabatier, 1993, Börzel, 1997, Zurbriggen, 2003 y Parson, 1997, citados en López, 2016, p.14). De acuerdo con Fischer (2007), las teorías híbridas, tienen la finalidad de superar las diferencias de los otros dos enfoques y por ello incorpora los modelos teóricos en las dos formas.

En el marco del enfoque neoinstitucionalista, se propone la necesidad de tomar en consideración los modos de las reglas de juego y la estructura institucional para dar sentido a las orientaciones concretas tomadas de las políticas. Este enfoque entiende la implementación como el resultado de interacciones entre los objetivos legalmente definidos y las dinámicas políticas y administrativas enmarcadas institucionalmente, donde la primacía de la implementación se orienta a la prestación de bienes y servicios públicos a través de los privados y el diseño de mercados institucionales.

Hood (2007), define tres formas de realizar análisis de los instrumentos, a partir del enfoque que considera a las instituciones como instrumentos, y a las formas de organización como instrumentos en sí misma, las políticas de instrumentalización que enfatiza las motivaciones de elección de instrumentos y la tercera, que se relaciona con las organizaciones. Lo anterior es definido por el diseño de las políticas públicas en su intento de definir las metas de la política y conectar los instrumentos o herramientas para el cumplimiento de los objetivos.

Instrumentos del Gobierno
De arriba hacia abajo 1. Ley de regulación 2. El gasto público y los impuestos
Interna del Estado 3. La burocracia y la gestión pública 4. Instituciones
No estándar 5. Información, persuasión y la deliberación 6. Redes y gobernabilidad

Elaboración a partir de Peter (2011)

En el presente estudio, se hará relevancia en el análisis del funcionamiento interno de la autoridad estatal a partir de las instituciones, que pueden tener efectos indirectos positivos, y tal vez ayudar a la eficacia de las herramientas del número

uno y dos y tres. El cuarto recurso es más profundo en cuanto se requiere un cambio en las reformas de la estructura del Estado o autoridad pública a través del rediseño de las instituciones políticas formales e informales. Este cambio puede ser una simple transferencia de una institución de un contexto a otro, o una red de calibración de una institución existente.

Para que funcione se necesita un poco de pensar acerca del propósito de una institución, sobre los principios que se basan en los mecanismos y las causales que pueden crear comportamiento deseados entre los responsables de las decisiones de un sistema político y en la sociedad en general.

3.2 Algunas experiencias de implementación de políticas en infraestructura de transporte

Aguilar (1993) señala que fueron Pressman, Wildadvsky, y Bardach, los pioneros, promotores e investigadores de los estudios de política pública en los 70 que, preocupados por las políticas y programas gubernamentales sin éxito en EEUU, invocaron la necesidad de realizar estudios, para identificar las razones del incumplimiento de los objetivos, los retrasos y los costos de la política social (1993, p. 9). Con los estudios, demostró que los programas no se desarrollaron de la forma que los responsables políticos tienen planificado y que existen factores en el diseño de la implementación que influyen en su efectividad.

En el caso de la implementación de políticas especialmente las relacionadas con la construcción de infraestructura de transporte, se evidencia el caso de Corea del Norte que, con la puesta en marcha de la política integrada de transporte en el 2004, el Gobierno tomó una serie de iniciativas tendientes a transformar la estructura logística de transporte en puertos y aeropuertos, con el fin de competir con los servicios que le exigían Japón y China.

El estudio realizado por la CEPAL (2010) en Corea, al cumplimiento de los objetivos propuestos enmarcados en el aumento de inversión, atracción de socios internacionales, fortalecimiento del mercado logístico, mejoramiento de los sistemas

informáticos y de información; identificó que la política produjo cambios sustanciales relacionados con las reformas organizacionales al interior de los ministerios que provocó que aumentará la confusión respecto al liderazgo.

La evaluación del caso evidencia los factores identificados que no hicieron posible la continuidad de la política, como la falta de integración y coordinación de los sectores y planes administrativos de las instituciones hicieron que el 40% de las tareas se duplicarán, que se ocasionará pérdida de tiempo y recursos financieros lo que conlleva a replantear y a ajustar la política.

En el caso de Finlandia y Alemania, al contrario de Corea, la evaluación demostró que las políticas en el sector infraestructura se consolidaron, la CEPAL concluye la adecuada planificación en la implementación de la misma, derivada de la formulación de unos objetivos claros y coherentes que permiten la coordinación entre instituciones, privados y ciudadanía.

En el caso de España en su política “Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte” (PEIT), los objetivos se plantearon para el mejoramiento de la eficiencia del sistema en términos de la calidad de los servicios efectivamente prestados, la capacidad y la seguridad, en el fortalecimiento de la cohesión social y territorial (Ministerio de Fomento, 2005).

El fin de la política en España, fue el de asegurar condiciones de accesibilidad equitativas y contribución a la sostenibilidad general del sistema mediante el cumplimiento de los compromisos internacionales y de la normativa europea en materia ambiental en particular sobre emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Al respecto la CEPAL menciona que la política se estableció para un periodo corto 2010 – 2020 por lo que resultó ambicioso. Afirmo la CEPAL, que la puesta en marcha de la política seguramente demandará ajustes y consolidación de consensos para la coordinación de acciones.

En Chile, la relación y los debates que se dieron en la planificación, sirvieron para generar la propuesta de la política que se llamó “Plan Maestro”, la cual se creó con

principios basados en la de competitividad y diferenciación, con la finalidad de garantizar eficiencia, cuidado ambiental y responsabilidad social bajo condiciones de sustentabilidad.

Uruguay, desde 1985 su política de infraestructura viene consolidándose con los contratos de concesión, los cuales fueron claves para el tránsito de la terminal especializada de contenedores y su ampliación internacional. La evaluación que realizó Vicher (2003) identificó que la implementación se dio en tres etapas; por un lado, se dio la consolidación de las asociaciones público-privadas, por otro, la consolidación de las empresas gremiales vinculadas al sector logístico y una tercera etapa de madurez que implicó reformas institucionales.

En Colombia, Valera (2015) en el estudio de caso del proyecto vial “Conexión Cali – Palmira” identificó una falla principal en la implementación relacionada con la descoordinación entre el sistema nacional y el sistema local de transporte que desató retrasos en la construcción del transporte interno y pérdida de recursos asignados, esto debido a la desarticulación entre entidades locales y nacionales e intereses propios de los actores locales.

Las conclusiones de los diversos estudios coinciden en sugerir que hay que realizar ajustes en la función de monitoreo, seguimiento, y evaluación de la política, revisión de indicadores, elaboración de criterios de focalización regulados con la norma y sobre todo trabajo coordinado con las diferentes administraciones. De acuerdo con Aguirre (1993) el momento del diseño de la política, debe complementarse con la previsión de los problemas político-organizacionales que aparecerán en el momento en que la política se ejecuta.

3.3 El neoinstitucionalismo y las fallas de implementación de políticas públicas.

Para el presente estudio, se parte del enfoque neoinstitucionalista, el cual analiza a las políticas públicas mediante el estudio de las instituciones, considerando el rol de las instituciones formales en el diseño de las mismas. Las instituciones como

actores importantes que, dirigen y ejecutan la realización de las políticas, y como determinantes en la promoción de los procesos competitivos que, establecen los mecanismos que vinculan los recursos públicos. De esta manera se asegura el cumplimiento de los criterios de eficiencia y eficacia fundamentales en las políticas públicas desde los enfoques racionales.

Al poner a las instituciones como el eje central en la estructuración, estabilidad y eficacia de las políticas, es necesario contar con una definición, teniendo en cuenta que por sí misma es amplia. Por lo que a continuación se presentan las más relevantes para este estudio.

Douglas North (1993), destacó el papel de las instituciones en el crecimiento y desarrollo económico de los países a partir del estudio de situaciones concretas en países determinados, donde comprobó que, dependiendo de las circunstancias, condiciones externas como: la cultura, los valores, las organizaciones etc.; se puede analizar y comprender a las instituciones.

Esta comprensión marcó el camino para la determinación de las instituciones como el conjunto de prácticas políticas, conductas, reglas, normas, códigos, que están en cada una de las acciones humanas, en la interacción social y política, en los procesos de socialización y participación de los actores entre ellos las instituciones, organizaciones e individuos. North (1993) señala que las instituciones son reglas de juego en una sociedad o más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana.

Las premisas anteriores pueden ser marcadas desde el enfoque neoinstitucionalista, aún más cuando North que fue el que marcó el inicio formal del desarrollo del nuevo paradigma neoinstitucional, al dar relevancia a las instituciones en el papel que juegan en las dinámicas de la vida política, económica y social. Ayala (1999), considera importante a las instituciones dentro de las organizaciones por cuanto tienen la capacidad de reducir los costos y la incertidumbre. De acuerdo con Morán (2007) en las instituciones se producen las explicaciones sistemáticas,

alrededor de los actores, los procedimientos, la racionalidad, los costos de transacción y los fines.

Lo resaltado acerca de las instituciones, visto desde el enfoque neoinstitucional se vuelve relevante para las políticas públicas por cuanto en su ciclo deben responder a las dinámicas y transformaciones de los campos relacionales entre el Estado, la sociedad y el mercado, que son los que finalmente determinan las competencias para afrontar los problemas públicos.

Para el análisis de la presente investigación, se aborda a las instituciones desde el enfoque neoinstitucionalista, donde estas pueden ser definidas como reglas y procedimientos humanos tanto formales e informales haciendo énfasis en las instituciones formales o escritas, o lo que llaman instituciones de pergamino (March & Olsen, 1989, North, 1993, O'Donnell, 1996), es decir, las que se constituyen en las leyes, normas, decretos etc. desde su aplicación o puesta en práctica.

A pesar de la importancia de las instituciones informales o las que define Elster (2008) como normas sociales, entendidas como los códigos de conducta establecidas en la sociedad; no se abordarán desde este estudio, puesto requieren de un análisis amplio y riguroso que permita explicar las prácticas de los agentes que se encuentran en el sistema. Lo anterior, sin desconocer que, en su conjunto, las instituciones formales e informales, juegan un papel relevante en las dinámicas, estrategias y resultados de los procesos políticos, sociales y económicos.

De igual manera, teniendo en cuenta que hay discusiones desde los órdenes de la relación Estado/mercado, que se dan en función de las fallas de Estado y mercado, donde gravita una variedad de producción académica sobre los problemas en la implementación de las políticas desde los 70, es importante dar una mirada hacia los retos o desafíos que marcan la revisión de los marcos institucionales que son los que determinan finalmente los incentivos positivos y negativos en las acciones de los individuos a través de la revisión de la capacidad institucional, que puede ser

la salida para enfrentar los obstáculos para el desarrollo de la política, en los cuales se reconoce competencia del Estado para su intervención.

3.4 La capacidad institucional y su relevancia en los marcos institucionales

De acuerdo con lo expuesto, se tiene claridad que el estudio de las instituciones abre un espacio analítico para analizar el momento de la puesta en marcha de las políticas públicas, y de los cambios que adquiere el Estado en su rol, en su estructura y su gestión institucional. Para lo anterior es necesario hacer referencia a las aproximaciones que se tienen sobre el concepto de capacidad institucional para definir los componentes que se tendrán en cuenta para en el cumplimiento del objetivo del presente estudio.

Los Estados, han venido modificando las relaciones con el mercado y la sociedad civil con las crisis económicas. En 1929 se pasó de un Estado liberal a uno de bienestar y posteriormente al Neoliberal. Este último hizo ajustes o reformas consistentes en la maximización de los recursos, la eficiencia y la eficacia con un Estado mínimo donde su papel de intervención fue para corregir las fallas de mercado.

Con la constitución del 91 en Colombia, se dan modificaciones entre ellos el de la distribución de los recursos y el de la responsabilidad entre los Gobiernos; no obstante, frente a la crisis fiscales y las demandas y necesidades del país, hubo la emergente realización de hacer cambios en: distribución fiscal, privatizaciones, reestructuraciones de las empresas públicas, descentralización entre otras (Banco Mundial, 1997), que incidieron en la introducción de la competencia del mercado para la provisión de los bienes y servicios públicos.

En las lógicas neoliberales, el Estado juega el papel de vigilancia y control a través de las regulaciones que se dan en función del mercado. El estado transfiere responsabilidades y competencias tanto en lo administrativo, económico, fiscal y político, para este fin, los organismos internacionales juegan un papel fundamental

para incentivar a los Gobiernos en la adopción de modelos de gestión de las empresas privadas.

El interés del estudio de la capacidad institucional formó parte de las denominadas “reformas de segunda generación”, que buscó cambiar la visión del “Estado mínimo” al “mejor Estado” donde éste, volvió al primer plano mediante el fortalecimiento y mejoramiento de la capacidad de gestión de sus organismo y entidades.

Ospina (2002) citado en Duque 2012, menciona que a mediados de los ochenta se fueron orientando las acciones al mejoramiento de las capacidades del Estado mediante el fortalecimiento institucional a través de la reingeniería organizacional. Rosas (2008) reflexiona que la capacidad institucional es la capacidad del Estado para movilizar o adaptar sus instituciones en el sentido dar respuesta a los problemas públicos, donde la administración pública tiene que enfrentar desafíos para mejorar la capacidad institucional.

El concepto interpretado de diversas manera por la literatura, que ha venido configurándose desde los 80, coinciden en definir la capacidad institucional en el mejoramiento de las habilidades de las instituciones para el cumplimiento de las funciones del estado en un primer momento, luego con las transformaciones del modelo neoliberal, fue visto como el fortalecimiento de las instituciones públicas para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo, y posteriormente se enfocó en las intervenciones para la construcción del “buen Gobierno” sobre todo en los países en desarrollo a través del cual quisieron identificar y alcanzar los desafíos del desarrollo de manera sostenible, y mejoramiento en las habilidades de los individuos, organizaciones e intuiciones para desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos e inversión en capital humano (Rosas, 2008).

El Banco Mundial, enfoca la Capacidad institucional al buen desempeño lo desarrolla bajo tres aspectos principalmente: la mano de obra (profesionalización de los servidores públicos; capital (infraestructura física a disposición del Gobierno local); y tecnología (gestión interna de las agencias públicas).

Para el propósito del presente estudio, el concepto de capacidad institucional se basará en la propuesta de Roth (2007) es decir, lo relacionado con los procesos internos de los Gobiernos para la planeación, organización, seguimiento, evaluación y control de las acciones públicas, basado en el arreglo que estructura la relación entre estado, sociedad y mercado toda vez que se considera que desde adentro hay mayor posibilidad de incidir en las decisiones para el logro de un mejor desempeño de las políticas públicas, mediante la reducción de la incertidumbre y la reducción de los costos de transacción.

De esta manera, se entra en revisión del concepto de capacidad institucional para definir los elementos que se analizan en el presente estudio enfocados a la luz de dos aspectos que son: el marco normativo, y el marco operativo, es decir, en la organización normativa, las responsabilidades y funciones de los actores en el sector ejecutivo, que en conjunto se articulan en las estructuras de la contratación frente a los resultados de los mecanismos de las Alianzas Público-Privadas.

3.5 La Nueva Gerencia Pública

El Estado moderno presenta características enmarcadas en; el territorio delimitado, la aceptación de los ciudadanos y demás estados; las personas como miembros del Estado que disfrutan de derechos de libertad, sociales y de participación; el Estado con funciones y competencias específicas (Benz, 2010). En el transcurso del tiempo, el Estado entró en una crisis que no pudo satisfacer las necesidades de los ciudadanos ni cumplir con sus funciones.

Con las primeras reformas del Estado básicamente, se modificó el sector público, se redujo el tamaño del mismo (Banco Mundial, 1989) y sus costos mediante reformas institucionales. Estas reformas fueron concebidas con enfoque económico para afrontar, las crisis financieras, el déficit fiscal, y los descontentos sociopolíticos, entre otros aspectos, con contenidos cercanos a la privatización de la economía estatal y a la liberación económica.

Posteriormente en los años 90, en el marco de las reformas de segunda generación, el Fondo Monetario Internacional - FMI y el Banco Mundial, promovieron la participación privada en las actividades públicas y una intervención moderada del Estado para insertarse en los modelos globales.

Es decir, las reformas del estado se fueron matizando con los cambios implementados a raíz del Consenso de Washington y los complementados con otras medidas en particular, aquellas relacionadas con regulación y adecuación de su tamaño, el dónde el Estado debía tener un tamaño proporcional al presupuesto que le asignaban. No obstante, frente a las demandas insatisfechas de la sociedad, las crisis fiscales de los Estados, y con el fin de minimizar los errores en la administración pública del Estado Moderno, se gestaron diversidad de modelos de implementación, entre ellos se encuentran los que juegan con la participación de los privados, como el de la Nueva Gerencia pública que toma relevancia.

Históricamente, los estudios dan cuenta de la participación de los privados en la puesta en marcha de la política pública para la ejecución de la infraestructura que hizo necesario la construcción de nuevos escenarios, para la adaptación de la organización estatal al nuevo modelo de desarrollo neoliberal y de globalización. De esta manera, nacen iniciativas orientadas a las reformas de la administración pública para su modernización (Oszlak, 1999), como lo ocurrido con la expedición del Decreto 101 del 2000 en Colombia, donde se ordenó la reestructuración de las entidades de transporte, creándose la Comisión de Regulación del Transporte y la Superintendencia de puertos y Transporte; además las concesiones que estuvieron a cargo del INVIAS hasta el 2003, que pasaron al Instituto Nacional de Concesiones – INCO hoy Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, el cual surgió para centralizar las funciones y responsabilidades en la estructuración, planeación, contratación y administración de los contratos de concesión. Es decir, la implementación de estos mecanismos, en paralelo a la puesta en marcha de la política, requirió algo más que los esquemas de alianzas con los privados, sino también demandó de mecanismos

idóneos para ocuparse del sistema de concesiones que se fueron dando paralelo a la puesta en marcha de la política.

Al respecto Osborne y Gaebler (1992) señalan la expresión “reinversión del gobierno” donde se abandona el papel tradicional y burocrático de la Administración Pública y asegura la penetración del espíritu empresarial en el sector privado. Los autores coinciden en definir que las administraciones públicas deben enmarcarse en modelos institucionales, que les permita atender y responder a los desafíos de la globalización, la liberación económica, la apertura comercial, los cambios tecnológicos y los procesos políticos de consolidación democrática (Alonso, 2003).

En todo caso, no hay una definición exacta de la NGP, pero los diversos autores identifican características como: la descentralización de las entidades (coordinación vertical); la satisfacción del cliente (ciudadano – cliente); la flexibilidad (formalización contractual); y orientación a los procesos (Ortiz & Alcaide 2011).

En la reforma de la gestión pública, se proponen varios enfoques rectores que se insertan en el modelo global, con vocación hacia el mercado y a la participación de los privados, entre ellos el de la New Public Management – NGP que requiere nuevos procesos directivos, con un sistema de responsabilidad y confianza frente a su principal stakeholder, o grupo de interés que son los ciudadanos (OCDE, 2002).

Lo anterior, significa que se ha presentado un cambio al modelo Weberiano (autoridad y cumplimiento de normas y procedimientos), por la adopción de técnicas y procedimientos de gestión del sector privado en el interior del Estado (Hood, 1995, CLAD 1998, Pollit, 1993; Thompson, 1997), aumentando la autonomía de decisión de los gerentes con responsabilidades.

La relación entre el Estado y privado se plantea en términos de Principal – Agente, o lo que se conoce como teoría de la Agencia, y su objetivo consiste en el diseño de mecanismos que le permitan al principal garantizar que el Agente cumpla con la tarea que se negocia mediante un contrato.

Este tema es desarrollado desde la década de los 30, por Adam Smith, y luego por Berle y Means. En este escenario la política pública terminó convirtiéndose en un manejo de contratos donde se establecieron reglas y estímulos económicos para que los agentes ejecuten las acciones que implican las políticas.

En la configuración de los modelos de gestión pública se consideran tres corrientes diferentes que son: El Weberianismo clásico reformulado como neoweberianismo, la NGP, con una orientación a resultados y eficiencia y uno de los principales aportes de la NGP es el enfoque de Gestión Pública orientada a resultados – GPOR (DNP, 2016).

En este sentido, la reforma vista como gerencial, tuvo como fundamento la modificación estructural del aparato del estado, cambió de los incentivos institucionales del sistema de modo que pueda transformar las reglas burocráticas, que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas para formular políticas públicas y ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos.

Para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD, el modelo gerencial de la NGP tiene un papel importante que desempeñar en el perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática, en la medida en que supone y procura profundizar los mecanismos democráticos de responsabilidad y transparencia de la administración pública.

Es decir, no solo es crear un Estado más efectivo y eficiente, si no instituir un Estado democrático. Lo anterior, por cuanto una de las críticas en los años 90, era el desconocimiento de aspectos importantes del modelo Weberiano (racionalidad, permanencia, profesionalismo y neutralidad de los funcionarios públicos); y la visión del ciudadano como cliente o consumidor y no como objeto de derechos políticos y fuente de legitimidad y la soberanía del Estado (CLAD, 2007).

Entre las características que se identifican en las reformas gerenciales se encuentran: la separación de las entidades públicas en unidades independientes o

agencias, introducción de competencias dentro del sector público y entre los sectores públicos – privados, utilización de mecanismos de gestión privados para el uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos, elaboración de normas de medición de la actividad y de los resultados que derivan en un control activo de las entidades públicas a través de la asignación clara de responsabilidades y le da un mayor énfasis en el control de los outputs (salidas)

En América Latina la NGP, fue adoptada en todos los países de la región, con diferentes niveles de éxito. En Colombia, desde los 80 se viene implementado propuestas producidas de las discusiones sobre reforma del Estado y la descentralización política, y con la constitución de 1991 se gestan cambios sobre todo en los marcos normativos que permiten la transformación del modelo del Estado entre ellos reformas que permitieron la adopción de modelos y herramientas como el de la NGP, que han venido modificando el rol del Estado y su relación con la ciudadanía.

En este sentido, la búsqueda de un modelo apropiado como el de la NGP, ha hecho que se modernice todas las áreas de la gestión pública que conlleva a la creación de estrategias de las organizaciones que precisen los objetivos, indicadores y los resultados esperados, así como marca las responsabilidades asociadas a cada uno de ellos, con el fin de mejorar el vínculo y la retroalimentación entre las etapas del ciclo de la política pública; planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación (CLAD, 2007; BID, 2007).

Lo anterior, ha configurado estrategias consensuadas de las instituciones para la planificación de las políticas públicas, de los planes prospectivos de mediana y larga duración y de modelos que mejor se adapten a las necesidades de las instituciones, dependiendo del problema que trata de resolver de manera prioritaria o de la política pública que se desea evaluar, que, además, pueden aplicar propuestas distintas dependiendo de las situaciones específicas y únicas de cada país.

De esta manera podría concluirse que la NGP, se viene convirtiendo en un momento crucial para la configuración de plataformas institucionales, en términos de reglas del juego, de mecanismos y formas pactadas con cierta estabilidad de interlocución entre los múltiples actores antes denominados, con el fin de promover políticas de inserción global.

Desde este enfoque, se empieza a desarrollar en el aparato estatal en Colombia, en el sector de infraestructura de transporte, un nuevo modelo para la ejecución de sus funciones misionales y sus procesos administrativos, basados en el fortalecimiento de la capacidad institucional de los organismos y entidades gubernamentales (Conpes 2790, 1995) y énfasis en el presupuesto para la contratación, manejo de activos, gestión de resultados, sistemas de información, empleo público, trámites entre otros (Conpes 3248, 2003).

Para el presente estudio, se entenderá a la NGP como el enfoque gerencial, que busca adaptar las estructuras, los procedimientos y los recursos de las organizaciones para que la labor se oriente a obtener los resultados, cuyo objetivo se fortalece en la capacidad institucional en el sentido de mejorar la asignación de competencias y responsabilidades.

En este contexto, las APP juegan un papel importante como estrategias enmarcadas dentro de la NGP, porque en virtud del principio de eficiencia y eficacia en la acción pública, se admite la participación del sector privado en la ejecución de determinados proyectos, fundamentalmente, en tanto que el privado cuenta con las herramientas de gestión que en algunas ocasiones resultan ser más eficientes que las que emplea el Estado. De igual manera funge como estrategia para el fortalecimiento de la capacidad institucional en cuanto a la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados, donde se garantice la trilogía entre economía, eficacia y eficiencia (Giraldo, 2006).

3.6 Debilidades de la Nueva Gerencia Pública

De acuerdo con Ramió (2006) se presentan dificultades en el modelo de la NGP, partiendo de la hipótesis que en los países de América Latina y de Europa Mediterránea, no se ha producido un debate político sobre el modelo de Estado que se desea implantar por cuanto se ha optado por buscar los mejores instrumentos de gestión como el de la NGP partiendo de unos valores ideológicos y administrativos que inciden en la definición del nuevo modelo de Estado.

De esta manera, la NGP, hace parte del neoliberalismo contemporáneo, respondiendo a lógicas capitalistas, que surge por un lado en la necesidad de independizar el manejo de los recursos públicos del patrimonio soberano, donde el Estado traslada al mercado la provisión de los bienes sociales y la construcción de la infraestructura básica, creando cuasi mercados para la provisión de los servicios.

Es decir, se parte del entendimiento que el individuo es como el cliente, que de acuerdo a Giraldo (2006), puede traer problemas, por cuanto el ciudadano se vuelve en objetivo de los privados que prestan los servicios, afectando el poder adquisitivo de la sociedad civil y despojando al individuo de los derechos constituidos.

En el marco de la NGP, Giraldo (2006) señala que el Estado pasa de proveedor a regulador y debe crear las condiciones necesarias para la provisión de bienes sociales y la infraestructura básica en donde la contractualización reemplaza la relación autoritaria al interior del Estado, y permite evaluar la gestión pública por resultados con el supuesto propósito de evitar la captura de las instituciones por parte de la burocracia.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD, realizó diversos estudios sobre los procesos de la reforma gerencial del Estado en América Latina considerando que las reformas del aparato estatal, son una modificación estructural del aparato del Estado y no una mera implementación de nuevas formas de gestión, lo anterior por cuanto en América Latina a pesar de los procesos de

cambios de los Estados, los problemas estructurales persisten, y por ello la importancia de la configuración del rol de los Estados.

Un aspecto relevante para tener en cuenta es que el modelo de dirección gerencial se enfoca a la supervisión y monitoreo en el marco de las funciones de las organizaciones, pero abandonan el diálogo entre los agentes que componen dicha organización, retomando la rigidez estructural.

3.7. Casos de proyectos APP de la Agencia Nacional de Infraestructura

El estudio pretende comprobar la correspondencia entre los planteamientos teóricos planteados y lo que se evidencia en la implementación de la Política Pública de Infraestructura de Transporte con los mecanismos de las APP, en el caso de la Agencia Nacional de infraestructura en el periodo comprendido entre el 2012 – 2016.

Como se ha mencionado, el Estado colombiano a partir de la década de los 90, se encontraba en un proceso de transformación político, económico y social, debido a la implementación de las políticas neoliberales. Una de las políticas que se consideró importante fue el de la infraestructura de transporte, puesto que está permitiría afrontar los retos del modelo económico, donde la primacía de la implementación se orientó a la prestación de bienes y servicios públicos a través de los privados y el diseño de mercados institucionales, con el fin de alcanzar la competitividad en el país.

La política pública de infraestructura con los mecanismos de las APP, se concibió en el 2010, como una serie de formulación de megaproyectos, para la organización eficiente y estratégica en el crecimiento del país enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”, donde se destacó la necesidad de estructurar los estudios de preinversión, haciendo énfasis en la gestión contractual de resultados, partiendo del fortalecimiento institucional y de la implementación de un marco jurídico para las APP. Luego a través del Plan Maestro de Infraestructura 2010-2032, se hizo imperante la ejecución de una red de infraestructura vial que

además de la competitividad, también conectará todas las regiones del país en todos sus modos de transporte, priorizando los proyectos de mayor impacto para la economía de Colombia.

Este enfoque, se desarrolló en marco del modelo neoinstitucionalista que propuso la necesidad de tomar en consideración los modos de las reglas de juego y la estructura institucional para dar sentido a las orientaciones concretas tomadas de las políticas donde la implementación sea el resultado de interacciones entre los objetivos legalmente definidos y las dinámicas políticas y administrativas enmarcadas institucionalmente.

Desde entonces, y con la entrada de la constitución de 1991, se vienen marcando retos de la política orientados al cumplimiento de las demandas y necesidades tanto de la ciudadanía y el mercado que conlleva a que el Gobierno colombiano durante este largo periodo expidiera una serie de leyes y decretos reglamentarios para la regulación y organización del Estado.

Con la puesta en marcha de la política pública de transporte, se condujo a efectuar ajustes en los marcos regulatorios y diseños institucionales para mitigar los efectos lesivos, resultantes de las primeras experiencias, luego de haber identificado costosos fracasos. Las APP surge como el mecanismo de ayuda para el cumplimiento de la política, y la promoción de la inversión del capital privado.

MARCO INSTITUCIONAL/ MARCO ORGANIZACIONAL 2012 -2016	
NORMA	DESCRIPCIÓN
Ley 1508 de 2012	Se reglamenta el desarrollo de las APP, se definen montos, duración, financiación, las condiciones, la forma de adjudicación, y las formas como se manejan los recursos de los proyectos. La Prefactibilidad y factibilidad de los proyectos para la estructuración.
Ley 1563 de 2012	Mecanismo alternativo de solución de conflictos, hay árbitros para dirimir las controversias.
Ley 1673 de 2013	Reglamentar y establecer las responsabilidades y competencias de los evaluadores.
Ley 1682 de 2013	Acciones de planificación, de los proyectos y obras de infraestructura intermodal. Definición de prefactibilidad, factibilidad donde se identifiquen las comunidades étnicas y el patrimonio urbano, arquitectónico, cultural y arqueológico que puedan impactar el proyecto, así como títulos mineros en procesos de adjudicación, otorgados, existentes y en explotación.

Ley 1742 de 2014	Los proyectos de infraestructura deben diseñarse y desarrollarse con criterios ambientales, estudios de impacto ambiental, socialización
Ley 1753 de 2015	Se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y se incluye las APP en el Plan Maestro de Infraestructura.
Ley 1381 de 2016	Medidas de protección al patrimonio cultural en proyectos de infraestructura APP.
Decreto 4165 de 2011	ANI. Creación de la ANI.
Decreto 1467 de 2012	Estudios fase 1 para la obtención de información de si el proyecto es viable o no y si se ajusta a los requerimientos de la entidad pública. Estudios de factibilidad donde se da interacción entre el estructurador y la entidad pública. Una vez ajustado se inicia la etapa de contratación.
Decreto 1610 de 2012	Se reglamente artículo 26 de 1508. apropiación de vigencias futuras y presupuestos.
Decreto 3049 de 2013	se corrigen yerros de ley 1682 sobre licencias ambientales.
Decreto 2883 de 2013	Control de la gestión pública de peajes.
Decreto 2846 de 2013	Control de la gestión pública de pajes.
Decreto 942 de 2014	Establecen las condiciones de las autoridades para otorgar permisos que se requieren para el desarrollo de proyectos de infraestructura.
Decreto 770 de 2014	Listado de cambios menores que cuenten con licencia ambiental.
Decreto 769 de 2014	Se listan las actividades de mejoramiento en proyectos de infraestructura.
Decreto 791 de 2014	Se reglamenta el artículo 72 de 1682 sobre la capacidad residual de contratación que debe ser igual o superior para el proceso de contratación.
Decreto 737 de 2014	saneamientos de predio por motivos de utilidad pública.
Decreto 736 de 2014	Los proyectos se planifican con intermodalidad de la infraestructura, multimodalidad de los servicios, e integración de los diversos modos de transporte.
Decreto 738 de 2014	Reglamenta términos para adelantar negociación directa y la imposición de servidumbres.
Decreto 1955 de 2014	Obligaciones de la nación como socias en entidades públicas o mixtas que financian la infraestructura.
Decreto 1026 de 2014	Se reglamenta la forma en que se harán las APP, para efectos de la retribución y disponibilidad (unidades funcionales de tramos de túneles).
Decreto 2043 de 2014	Derecho de recibir retribuciones condicionado a la disponibilidad del proyecto.
Decreto 119 de 2015	Plan de expansión portuaria con APP.
Decreto 1745 de 2013	Se modifica la estructura de la ANI.
Resolución 545 de 2008	ANI. Se establecen los instrumentos de gestión social para los proyectos de infraestructura.
Resolución 1282 de 2012	Se adopta el plan de seguridad vial 2011-2016.
Resolución 3656 de 2012	Se establecen parámetros para la evaluación de las APP.

Resolución 077 de 2012	ANI. Lineamientos para planes de reasentamiento de unidades sociales irregulares.
Resolución 1527 de 2012	Se señalan las actividades de bajo impacto ambiental, sin necesidad de hacer sustracción del área.
Resolución No. 4413 de 2014	Ministerio de Transporte. se establecen los requisitos para la aprobación, certificación de la viabilidad técnica y financiera de los proyectos de estudios y diseños, construcción, rehabilitación, mantenimiento, mejoramiento, ampliación, interventoría, equipos y bienes relacionados con la infraestructura de transporte y su seguimiento
Resolución 2922 de 2014	Mecanismos para el recibo de infraestructura de transporte construida.
Resolución 898 de 2014	IGAC. Se fijan los criterios para la elaboración de avalúos comerciales requeridos para los proyectos de infraestructura.
Resolución 741 de 2014	Deroga la 898 y se fijan normas, métodos, parámetros, criterios, y procedimientos para la elaboración de avalúos comerciales a los que se refiere la Ley 1682 de 2013
Resolución 1359 de 2015	ANI. Se adopta el plan estratégico 2015-2018.
Resolución 2684 de 2015	Ministerio transporte. Daño emergente y lucro cesante para la adquisición predial.
Resolución 108 de 2015	Ambiente. se actualiza el Formato Único Nacional de Solicitud de Licencia Ambiental y se adoptan los Formatos para la Verificación Preliminar de la Documentación que conforman las solicitudes.
Resolución 111 de 2015	Se adoptan los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA).
Resolución 112 de 2015	Términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), requerido para el trámite de la licencia ambiental de los proyectos de construcción o ampliación y operación de puertos marítimos de gran calado.
Resolución 687 de 2015	ANI. Se creó el comité institucional de desarrollo administrativo.
Resolución 954 de 2016	ANI. Distribución de cargos y ubicación de funcionarios de planta.
Resolución 952 de 2016	ANI. Se crean unos grupos de trabajo, se determinan sus funciones y las de su coordinador.
Resolución 533 de 2016	ANI. Delegar al área jurídica, la proyección y presentación ante la autoridad ambiental, la solicitud de intervención como tercero interviniente.
Resolución 463 de 2016	ANI. Se reglamenta las funciones de la vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno.
Resolución 0229 de 2016	ANI. Se adapta el plan estratégico de la ANI 2016-202.
Resolución 1776 de 2016	Se adiciona la 1776 para el reconocimiento de compensaciones sociales.
Resolución 1906 de 2016	ANI. Adopta plan de incentivos para empleados públicos.
Resolución 955 de 2016	ANI. Funciones relacionadas con la gestión predial para el tema de ofertas formales, promesas de compraventa, acuerdos de reconocimiento, tramites de ordenación del gasto, suscripción de escrituras públicas, resoluciones de expropiaciones, suscripciones de utilidad pública
Resolución No. 1464 de 2016	Se establecen los requisitos y parámetros que deben cumplir las entidades públicas responsables de proyectos de APP del DNP.

Resolución 1866 de 2016	Se delega a la ANI, vicepresidencia de Planeación Riesgos y Entorno la elaboración y presentación de solicitud de intervención en las actuaciones administrativas que cursan ante las autoridades ambientales en lo referente a proyectos de la ANI.
Conpes 3760	Proyectos viales bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas: cuarta generación de concesiones viales.
Conpes 3800	Modificación al documento Conpes 3760.

Elaboración propia.

Como se puede evidenciar, las acciones para el fortalecimiento de la normatividad, como expedición la Ley 1508 de 2012 que surgió para mejorar el proceso de contratación con los mecanismos de las APP, con características especiales: en primer lugar prohibiendo anticipos de pagos, evitando las adjudicaciones a precios bajos causante en el pasado de las renegociaciones o adiciones en los contratos; en segundo lugar, implementando políticas de maduración de proyectos, requiriendo estudios de factibilidad, previos a la licitación y, en tercer lugar, fortaleciendo las instituciones encargadas de la administración de los contratos.

Con la expedición de la Ley de infraestructura No. 1682 de 2013, se adoptaron medidas para los proyectos de infraestructura de APP sobre todo lo relacionado en los cuellos de botella como el traslado de redes de servicios públicos, adquisición de predios, licencias ambientales, permisos mineros entre otros aspectos.

En consecuencia, el resultado del esfuerzo y la voluntad del Gobierno se estableció en los marcos normativos para la implementación del régimen de las APP que, con la inclusión de las mejores prácticas internacionales para la estructuración de proyectos, originó el modelo para la contratación de los proyectos denominados de “Cuarta Generación – 4G”.

Ahora bien, dentro del marco normativo de Colombia para la regulación de las asociaciones con los privados mediante el mecanismo de APP la Ley 80 de 1993, 105 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 4533 de 2008 fueron las normas que de alguna manera se encargaron de regular las alianzas con los privados en materia de contratación antes de la promulgación de la 1508 de 2012. Pero como se ha mencionado con anterioridad, esta regulación no fue lo suficiente efectiva, para el

logro de los objetivos propuestos de la política, sin embargo, se rescata que si fueron los cimientos para dar a lugar a la expedición de la Ley de las APP.

Aunque se pueden rastrear algunas similitudes de las condiciones establecidas bajo la ley 80 de 1993, también se puede ver las diferencias que se dieron principalmente en tres aspectos que son: En cuanto a la pertinencia por cuanto se dio la posibilidad de usar el mecanismo para las obras de infraestructura de los sectores que presten servicios públicos que va desde la construcción de hospitales hasta la renovación urbana; la financiación, toda vez que se definieron montos de inversión superiores a (6000) SMMV, los aportes estatales se hacen a partir de la etapa de operación y mantenimiento al contrario de lo que se pactaba en los contratos anteriores; las adiciones de los recursos públicos no pueden superar el 20% del valor contratado, anteriormente no podían superar el 50% del valor inicial, no se contempla el pago de anticipos de contratos; y el de las responsabilidades, dado que la retención y transferencia de riesgos, los mecanismos de pago condicionados a la disponibilidad y nivel del servicio, se pacta un plazo máximo de 30 años incluidas las prórrogas, siempre y cuando se cuente con el concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y solo se podrá hacer adiciones y prórrogas después de transcurridos los primeros 3 años de la vigencia de los contratos y hasta antes de cumplir las primeras tres (3/4) partes del plazo inicialmente pactado y la planeación y priorización de los proyectos. De igual manera los periodos de los contratos, el establecimiento de tarifas promedio y en algunos casos la creación de instituciones que pudieran encargarse de la administración de dichos esquemas que con el transcurso se fueron ajustando dependiendo de las necesidades del país.

Entonces, la utilización de los mecanismos de APP se vislumbró como el elemento para superar las expectativas planteadas por la política, aún más con la experiencia adquirida en los contratos pasados que hicieron ver debilidades en los marcos regulatorios y en los actores que participaron en la puesta en marcha de la política. Lo anterior condujo a que el Gobierno Nacional creara los espacios apropiados para la implementación de los mecanismos de las APP, y por ello, mediante la expedición

del Conpes 3760 de agosto de 2013, se justificó el nuevo programa de concesiones de cuarta generación – 4G que incluyó estos mecanismos.

La priorización de los contratos se adelantó teniendo en cuenta el Plan Maestro de Transporte y el Plan Nacional de Desarrollo, en conjunto con la concertación regional. Con el Conpes 3761 de 2013, se presentaron los primeros cuatro grupos de concesiones pioneros en el uso de las APP que estarían bajo la supervisión de la ANI los cuales fueron: Perimetral de Oriente, Conexión Norte, Conexión Pacífico 2, Autopistas Mulaló Loboguerrero, Autopista Magdalena 2, Cartagena Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad, Pacífico 1 y Girardot Puerto Salgar. A la fecha se encuentran un total de 36 proyectos que se encuentran desarrollándose bajo el mecanismo de las APP.

De esta manera, aunque los marcos institucionales cuentan unas reglas de juego definidas y sobre todo con la voluntad política, hay evidencias que en el transcurso del tiempo han surgido modificaciones de los contratos que han derivado en renegociación de los mismos, lo que hace que las eventuales ventajas que tienen las APP se minimicen y que se desprestigien por cuanto incumplirían los objetivos de la política. De igual manera, aunque las APP no cuenta como deuda pública y no contribuyen al déficit, esto si lleva a una distorsión que hace atractivas a las APP para los Gobiernos, no porque sea una mejor opción, sino porque permite talvez trucos contables que no son aconsejables desde el punto de vista de las finanzas públicas.

Desde el marco organizacional, relacionado con las responsabilidades y competencias, es importante mencionar los cambios gestados con la renovación en la gestión pública, que permitieron las transformaciones en los marcos institucionales de los sectores públicos, los cuales se hicieron desde 1993. Tal como se presentó con la descentralización del Ministerio de Transporte donde las competencias se trasladaron al Instituto Nacional de Vías – INVIAS, luego al Instituto Nacional de Concesiones – INCO creado en 2003 y posteriormente a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, como medida para racionalizar el

funcionamiento de la administración pública y garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación. En el 2011, se ordenó la liquidación de la Empresa Colombiana de Vías Férreas, Ferrovías y la reestructuración de otras entidades del sector Transporte (ANI, 2016).

Ahora bien, en el análisis que se hace en el marco de las competencias de los actores se identifican tres grupos así: El Gobierno en sus funciones, el privado y los inversionistas que aportan el capital y experiencia; y los beneficiarios o usuarios los cuales contribuyen para el desarrollo de la política. No obstante, para el presente estudio se hace referencia a los actores que tienen que ver con la gestión pública toda vez que estos son los que desempeñan los diversos roles establecidos en las normas para alcanzar los objetivos de la política pública de infraestructura.

De esta manera, se observa que de acuerdo a lo establecido en el marco institucional, entre las organizaciones que tienen que ver con las responsabilidades para desarrollar los proyectos de las APP se encuentran: El Ministerio de Transporte, Ministerio del Interior, Ministerio de Medio Ambiente, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Instituto de Antropología e historia – ICANH, Departamento de Planeación Nacional, Consejo Nacional de Política y Económica Social, Agencia Nacional de Infraestructura, Agencia de Seguridad Vial, INCODER hoy Agencia Nacional de Tierras. Estos actores, de acuerdo con lo establecido en las reglas de juego tienen como principal objetivo, el cumplimiento de la política pública de infraestructura.

Se identifica que, aunque cada organización dentro de su estructura tiene objetivos claros y metas definidas, mecanismos de decisión y conducción en el sentido de jerarquía, mercado y redes, un sistema de regulación, mecanismos de accountability dentro del sistema de acción, que además cuentan con planes estratégicos, utilización de medios de comunicación para la divulgación de las competencias asignadas. También se observa la descoordinación entre las diferentes organizaciones que hacen que no se vean reflejados en los resultados de la implementación de las APP.

Las debilidades identificadas se enmarcan principalmente en lo relacionado con los procesos internos de las organizaciones para la planeación, organización, seguimiento, evaluación y control de las acciones públicas. Al respecto, los entrevistados coinciden en describir que una de las grandes debilidades de las organizaciones es la coordinación para llegar a las regiones en las cuales se realizan los proyectos, donde las dinámicas de las regiones han sido conflictivas.

Lo anterior, es mencionado y reiterativo en las conclusiones derivadas de las entrevistas, donde estos afirman que la implementación de la política pública debería ser una responsabilidad de toda la organización del Estado. El Ministerio del Interior en el caso específico de comunidades étnicas, informa que la relación del Estado con la comunidad a consultar debe ser equitativa, horizontal y no vertical y sobre todo casuística, porque esto afecta la relación con la comunidad y el resultado final de la consulta previa y finalmente de la implementación de las APP.

Frente a lo expuesto, aunque las reglas institucionales están establecidas, tal como lo mencionan los entrevistados, se observa que se presenta una desarticulación entre las organizaciones para cumplir con las responsabilidades pues se identifica descoordinación entre las partes, que aún con los esfuerzos del Gobierno y de los mecanismos utilizados, no es suficiente para el avance de la infraestructura de transporte en el país, sigue persistiendo las debilidades en la norma, en la regulación y en las competencias de las partes, que permiten de alguna manera que las empresas privadas no cumplieren con lo establecido en los contratos, generando de esta manera pérdidas de recursos y tiempos para la nación, y sobre todo demandas o multas para las partes.

Específicamente, la Agencia Nacional de Infraestructura en el marco organizacional, relacionado en primera instancia con los funcionarios, para el año 2016 contó con 858 funcionarios distribuidos entre seis Vicepresidencias que son: Ejecutiva, Estructuración, Gestión Contractual, Planeación Riesgos y Entorno, Jurídica, y Administrativa y Financiera. Además, contó con la oficina de comunicaciones y Control Interno. De los 858 funcionarios, 400 funcionarios corresponden a la planta

de la entidad, 23 inscritos a carrera administrativa, 71 de libre nombramiento y remoción, 7 ordenadores del gasto y 357 contratistas de prestación de servicios. Lo anterior, permite observar que se cuenta con personal en su mayoría especializado y con capacidad para la implementación de las actividades a través de la evaluación individual, frente a la coyuntura de la reorganización de la entidad como Agencia y las metas propuestas para el aporte al desarrollo del país.

En el análisis de la capacidad institucional dentro del marco organizacional es importante mostrar los resultados derivados de las conclusiones de las entrevistas desde los factores internos de la Agencia Nacional de Infraestructura relacionados con cinco aspectos relevantes dentro de la organización a través de las amenazas y oportunidades que visibilizan los funcionarios para alcanzar el plan estratégico propuesto por la Entidad, el cual se describe en el siguiente cuadro:

Factores	variables	amenazas	oportunidades
Socio cultural	Relacionamiento con comunidad	x	x
	Post conflicto		x
	Responsabilidad social empresarial		x
	Sentido de apropiación de lo Público	x	
Tecnológicas	Deficiente uso de herramientas tecnológicas	x	
	Redes sociales y uso de nuevas tecnologías		x
	Deficiencia en la seguridad de la información	x	
	cambio permanente de tecnología	x	x
	APP		x
Políticos	Cambio de Gobierno	x	
	Gobernaciones y alcaldías	x	
	Toma de decisiones	x	
	Política pública		x

	Relaciones exteriores		x
económico	Cierre financiero	x	
	tasas de cambio y vigencias futuras	x	
	Desarrollo económico de las regiones y generación económico y empleo		x
	IP sin recursos públicos		x
Jurídico	Interpretación y desconocimiento de normas	x	
	Fallos judiciales	x	
	Ley APP		x
	Cambios normativos		x

Elaboración desde entrevistas

Los entrevistados de la ANI, en algunos casos mencionan que es difícil planear el desarrollo integral de los sectores donde pasan los proyectos, debido a que se observa un alto grado de responsabilidad y entendimiento de funciones a nivel de áreas funcionales, más no una transversalidad en los procesos. Dicha situación se pone en manifiesto toda vez que las lecciones aprendidas de proyectos no se comparten o se conocen y no se toman las acciones respectivas de forma preventiva y predictiva. Este hecho hace que los proyectos no se contemplen en muchos casos estas situaciones desde la etapa de estructuración, y por tanto no sean considerados sus impactos y solo se materializan durante la etapa construcción y la operación.

Ahora bien, en el análisis de la capacidad institucional desde el marco operacional de los contratos de Alianza Público-Privada como el de la IP Rumichaca – Pasto y Popayán - Santander de Quilichao, los cuales son relevantes al considerarse que son contratos que representa la primera generación de las iniciativas para las APP. Se partió de la revisión de los marcos institucionales, competencias organizacionales y responsabilidades asignadas en cada uno de ellos encontrando lo que se relaciona a continuación.

En los casos de los contratos Proyecto Rumichaca – Pasto y Popayán Santander de Quilichao, se da aplicabilidad a los términos de la Ley 1508 de 2012, los Contratos de Concesión se encuentran bajo un Esquema de Asociación Público-Privada, el cual tiene por objeto el otorgamiento de una Concesión para que, de conformidad con lo previsto en el contrato, el privado, por su cuenta y riesgo, lleve a cabo el Proyecto.

La estructura de los contratos tiene definido el alcance físico del Proyecto, el cual se especifica en la Parte Especial, en el Apéndice Técnico 1. La realización de estudios y diseños definitivos, financiación, gestión ambiental, predial y social, construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación, mantenimiento y reversión de la doble calzada entre Rumichaca - Pasto.

Los contratos de concesión No. APP 2015 de Rumichaca Pasto, y No. APP 011 de 2015 de Popayán – Santander de Quilichao, lo desarrollan, por un lado: la empresa Vial Unión del Sur, quien tiene dos accionistas extranjeras, entre ellas Sacyr Concesiones Colombia S.A.S (española) y Herdoiza Crespo Constructores S.A.S (ecuatoriana), con un 60% y 40 % de participación respectivamente; con un plazo de ejecución de 300 meses. Además, cuenta con una interventoría HVM consultoría SAS que es colombiana.

Con respecto al contrato de Popayán Santander de Quilichao, lo ejecuta la concesión Nuevo Cauca S.A.S, que tiene cuatro accionistas, por un lado, tres empresas colombianas que son CASS Constructores y CIA SCA; Carlos Alberto Solarte, los dos con un 35%; Hidalgo e Hidalgo Colombia con un 5% y, por otro lado, una empresa extranjera Hidalgo e Hidalgo sucursal Colombia S.A del Ecuador con un 25%, con un plazo de ejecución del contrato de 300 meses. Además, cuenta con una interventoría denominada UNIÓN TEMPORAL 4G.

En el análisis de los contratos se encuentra que estos, tienen un modelo de contrato estándar que, por un lado, permite que todos los contratos contemplen las mismas cláusulas institucionales y organizaciones, pero por otro, hay una debilidad por

cuanto hace que en los contratos no se tenga en cuenta las características particularidades de cada región. Los privados presentan estudios técnicos, ambientales y sociales que para nada se aterrizan a las condiciones locales o geográficas de los sectores donde se van a desarrollar, lo que ha derivado en la insatisfacción de la ciudadanía, de los Gobiernos locales y de las diversas organizaciones.

Lo anterior, ha hecho que, en un corto plazo, las partes contractuales hayan tenido que recurrir a los mecanismos de solución de controversias estipulados en las cláusulas de los contratos, como el amigable componedor o tribunales de arbitramento, para definir los desacuerdos entre las partes.

Información general del Contrato			
Rumichaca - Pasto		Santander de Quilichao	
Contrato	No. 15 de 2015	Contrato	No. 11 de 2015
Concesionario	Concesionaria Vial Unión del Sur SAS	Concesionario	Concesionaria Nuevo Cauca SAS
Fecha de suscripción	11 de Septiembre de 2015	Fecha de suscripción	11 de Agosto de 2015
Fecha de inicio del contrato	27 de octubre de 2015	Fecha de inicio del contrato	23 de septiembre de 2015
Fecha de finalización del contrato	(SI SE ALCANZA EL VPIP) octubre de 2040 (AUNQUE NO SE HAYA ALCANZADO EL VPIP) 26-octubre de 2044	Fecha de finalización del contrato	(SI SE ALCANZA EL VPIP) septiembre de 2040 (AUNQUE NO SE HAYA ALCANZADO EL VPIP) octubre de 2043
Valor del Contrato	2,3 billones (Dic 2013)	Valor del Contrato	1,2 billones (Dic 2014)
Interventor:	HMV Consultoría SAS	Interventor:	Unión Temporal 4G
Fecha Inicio interventoría	27 de octubre de 2015	Fecha Inicio interventoría	23 de agosto de 2015
Fecha Fin:	26 de octubre de 2022	Fecha Fin:	24 de agosto de 2022
Valor Interventoría	\$ 25,536 Millones incluido IVA (Dic 2014)	Valor Interventoría	\$ 23,412 Millones incluido IVA (Dic 2014)
Tomado contratos ANI, 2016			

En los contratos de concesión se encuentran las siguientes obligaciones, las cuales permiten evidenciar la norma y la responsabilidad de los actores.

Condiciones generales	Obligaciones
Etapa preoperativa - generalidades	
Fase de preconstrucción	
Principales Obligaciones del Concesionario durante la Fase de Preconstrucción	<p>Especificaciones técnicas. Altas especificaciones de acuerdo al terreno, aseguramiento de velocidad en los puntos de congestión, resistencia al cambio climático, ciclo-rutas, sobrepasos, áreas comerciales, nuevas tecnologías para pago de peajes.</p> <p>Llevar y mantener actualizado un registro sobre las actividades y gestiones efectuadas ante las Autoridades Estatales que sean necesarias para el cumplimiento de las obligaciones a su cargo contenidas en el presente Contrato</p> <p>Especificaciones sociales: Plan de compensaciones para los predios que se requieren adquirir; Un plan de responsabilidad ambiental y social aplicable a la ejecución del Proyecto durante todo el plazo del presente Contrato, de acuerdo con el Global Reporting Initiative(https://www.globalreporting.org).</p> <p>Especificaciones ambientales: Establecer bajo su propia responsabilidad la necesidad de obtener las Licencias Ambientales necesarias para adelantar las Intervenciones y tramitar y obtener ante las Autoridades Estatales y/o Autoridades Ambientales todos los permisos, licencias, autorizaciones y concesiones para adelantar el Proyecto y para el uso y aprovechamiento de recursos naturales y para el depósito de materiales. Así mismo, preparar todos los estudios que le soliciten tales Autoridades.</p> <p>Especificaciones administrativas: Diseñar y entregar a la ANI y al Interventor dentro de los primeros noventa (90) Días de esta Fase, los siguientes documentos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un manual de Buen Gobierno Corporativo que será aplicado por el Concesionario durante todo el plazo de la Concesión. - Políticas de Gobierno Corporativo. - La estructura, composición accionaria del Concesionario, los cambios de control, los derechos y procedimientos de votación, la composición de los órganos de administración. - Informes semestrales sobre la gestión de sus principales órganos y de los cambios en la estrategia corporativa. - Información sobre posibles conflictos de interés. - Información sobre auditoría técnica, legal, financiera y contable y el informe anual de Gobierno corporativo - Divulgación pública en el portal de internet de su información financiera que se reporte a las autoridades o que sea de pública información, máximo dos (2) Meses después de haber sido aprobados por la junta directiva.

<p>Principales Obligaciones de la ANI durante la Fase de Preconstrucción</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperar con el Concesionario en los trámites ante las Autoridades Estatales, para la obtención de las Licencias y Permisos necesarios para iniciar las Intervenciones. - Desarrollar todas las actividades necesarias para efectuar un control y seguimiento a la Gestión Predial que adelanta el Concesionario, con el apoyo y participación de la Interventoría. - Delegar a un funcionario de la ANI o al Supervisor del Contrato, para que acompañe al Concesionario en las consultas con comunidades indígenas y afrodescendientes, y coordine con el Ministerio del Interior los trámites necesarios para adelantar y concluir estas consultas, cuando sean requeridas conforme a la Ley. - Controlar, directamente o a través del Interventor el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Contrato. - Suscribir, conjuntamente con el Interventor y el Concesionario, las actas e informes previstos en el Contrato. - Asignación de riesgos donde se tiene en cuenta la transferencia de riesgos de construcción y disponibilidad al concesionario, tiempo de construcción máximo 6 años, transferencia de riesgo parcial de riesgos comerciales, prediales, ambientales y sociales.
<p>Fase Construcción</p>	
<p>Condiciones Precedentes para el Inicio de la Fase de Construcción</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Haber obtenido las Licencias y Permisos –incluida la Licencia Ambiental, de ser procedente– requeridos por la Autoridad Estatal y por la Autoridad Ambiental para el inicio de las Intervenciones. - Respecto del cumplimiento del proceso de consulta previa a comunidades étnicas, al inicio de la Fase de Construcción, haber logrado los acuerdos definitivos y protocolizados por parte del Ministerio del Interior. - Haber cumplido con las obligaciones previstas en los Apéndices y Anexos del Contrato que deben ser cumplidas durante la Fase de Preconstrucción.

Principales Obligaciones del Concesionario durante la Fase de Construcción

- Cumplir con todas las obligaciones correspondientes a la Fase de Construcción que se encuentren incluidas en los diferentes Apéndices y Anexos, y en las demás Secciones y Capítulos del Contrato, tanto en su Parte General como en la Parte Especial.
- Asegurarse de que los Contratistas: (v) cumplan con los planes de inversión de recursos entregados por el Concesionario para la adecuada ejecución de las actividades contratadas y (vi) cumplan con las obligaciones ambientales y sociales establecidas en las Licencias Ambientales y demás permisos, autorizaciones y compromisos proferidos por las autoridades competentes
- Tramitar y obtener ante las Autoridades Estatales y/o Autoridades Ambientales todos los permisos, licencias, autorizaciones y concesiones.
- Atender oportunamente y de manera completa los requerimientos de las Autoridades Estatales.
- Evitar la imposición de multas a la ANI por incumplimiento imputable al Concesionario de las disposiciones ambientales y/o de gestión social y/o cualquier otra Ley Aplicable al Proyecto, y en caso de presentarse alguna sanción, multa o indemnización a cargo de la ANI como consecuencia del incumplimiento del Concesionario deberá mantener indemne a la ANI por cualquiera de estos conceptos.
- Suscribir las diversas actas previstas en el Contrato y sus Apéndices, conjuntamente con el Supervisor de la ANI y/o con el Interventor de acuerdo con lo previsto en el Contrato y sus Apéndices.
- Cooperar con los empleados, asesores o agentes que determine la ANI, con el Interventor, con otros contratistas que desarrollen obras en la zona de influencia del Proyecto y con los entes de control y demás Autoridades Estatales para que realicen actividades de estudio, análisis o inspección de la ejecución del Contrato y para las demás funciones que les corresponda para lo cual, entre otras, deberá entregar toda la información, razonablemente requerida, relativa a la ejecución del Contrato.
- Llevar y mantener actualizado un registro sobre las actividades y gestiones efectuadas ante la Autoridades Estatales que sean necesarias para el cumplimiento de las obligaciones a su cargo contenidas en el presente Contrato. Este registro podrá ser consultado por la ANI y/o el Interventor en cualquier momento, para lo cual darán aviso al Concesionario con dos (2) Días Hábiles de antelación a la fecha de la consulta.
- Implementar el manual de buen Gobierno corporativo y los planes de Responsabilidad Ambiental y Social y el Plan de Contingencia y emergencia.

Capítulo V. Etapa Preoperativa – Contratos de Diseño y Construcción y Operación

Generalidades

Contrato de Construcción: En cualquier momento desde la suscripción del Contrato y a más tardar dentro de los doscientos cuarenta (240) Días contados desde la Fecha de Inicio, el Concesionario deberá haber celebrado con el Contratista de Construcción un (1) Contrato de Construcción para la ejecución de las Intervenciones. La Gestión Social y Ambiental, así como la Gestión Predial podrán ser contratadas con personas diferentes al Contratista de Construcción.

Capítulo VIII Etapa Preoperativa – Gestión Social y Ambiental, Redes y otros.

Gestión Social y Ambiental	<p>La Gestión Social y Ambiental requeridas para la ejecución de las Intervenciones estará a cargo del Concesionario quien desarrollará dicha labor atendiendo en un todo la distribución de obligaciones y responsabilidades establecidas en los Apéndices Técnicos 6 y 8 del Contrato, de conformidad con la ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios, y demás normas concordantes y vigentes en la materia, así como la Constitución Política de Colombia y las normas que la desarrolle en lo relativo a consultas con comunidades indígenas y afrodescendientes, de acuerdo con la Ley Aplicable.</p>
	<p>Para iniciar las Intervenciones en una Unidad Funcional, el Concesionario deberá contar con la Licencia Ambiental y/o Programa de Adaptación de la Guía de Manejo Ambiental- PAGA, y los demás permisos, licencias y concesiones de carácter ambiental, según aplique a cada Unidad Funcional.</p>
	<p>Las Compensaciones Ambientales deberán ser realizadas por el Concesionario, con cargo a los recursos que a continuación se establecen:</p> <p>(i) Las Compensaciones Ambientales estarán a cargo del Concesionario para lo cual contará con los recursos de la Subcuenta Compensaciones Ambientales. Los recursos de la Subcuenta Compensaciones Ambientales serán destinados exclusivamente a las Compensaciones Ambientales. Los demás gastos asociados a la Gestión Social y Ambiental también serán asumidos por el Concesionario, a su cuenta y riesgo. Al finalizar la ejecución de las Compensaciones Ambientales, el remanente de los recursos de la Subcuenta Compensaciones Ambientales, de haberlo, será transferido a la Cuenta Proyecto.</p> <p>(ii) Si el Valor Estimado de Compensaciones Ambientales llegare a ser insuficiente para cumplir con las Compensaciones Ambientales, los recursos adicionales serán aportados por el Concesionario.</p>
	<p>Además de las disposiciones especiales señaladas en el Apéndice Técnico 6, el Concesionario deberá tener en cuenta que, en la solicitud y trámite que se efectúe ante la Autoridad Ambiental para la obtención de cualquier licencia, permiso o concesión ambiental, la ANI tendrá derecho de hacerse partícipe del trámite como tercero interviniente de manera que se le notifiquen todas las actuaciones de dicha Autoridad y pueda interponer los recursos de ley en caso de no estar de acuerdo con la decisión, para lo cual el Concesionario deberá informar con al menos diez (10) Días Hábiles de anticipación al inicio del trámite. La intervención de la ANI en este tipo de trámites se coordinará, en lo posible, con el Concesionario. En el caso de que se trate del trámite de Licencia Ambiental haya quedado en cabeza de ANI ante la Autoridad Ambiental, la ANI podrá unilateralmente tomar decisiones encaminadas a la obtención de la Licencia Ambiental, sin que por esta circunstancia se modifiquen las obligaciones de Gestión Social y Ambiental del Concesionario.</p>
	<p>Fuerza Mayor Ambiental. Habrá Fuerza Mayor Ambiental si ocurriese cualquiera de los siguientes eventos:</p> <p>(i) Si transcurrieran más de un ciento cincuenta por ciento (150%) adicional del tiempo máximo establecido por la Ley Aplicable para la expedición de la Licencia Ambiental –en caso de requerirse dicha Licencia–, contado a partir de la radicación del Estudio de Impacto Ambiental por el Concesionario (o de la última complementación de dicho estudio, si es que la Autoridad Ambiental requiere complementaciones por parte del Concesionario), sin que la Autoridad Ambiental otorgue la Licencia Ambiental, o</p> <p>(ii) Si de acuerdo con la Ley Aplicable la consulta previa con comunidades</p>

	<p>fuere necesaria para ejecutar el Proyecto, y transcurrieron más de trescientos sesenta (360) días contados desde la primera convocatoria formulada de conformidad con lo previsto en la Ley Aplicable– a la(s) comunidad(es) afectada(s) por el Proyecto, sin que se hubiere logrado culminar el procedimiento de consulta previa.</p> <p>(iii) La Fuerza Mayor Ambiental será aplicable siempre que las situaciones descritas en las Secciones 8.1(f)(i) y 8.1(f)(ii) anteriores no se deban a causas imputables al Concesionario. El Concesionario presentará un informe describiendo las causas de Fuerza Mayor, adjuntando los respectivos soportes documentales que den cuenta de la suficiencia de sus actuaciones. Cualquier controversia sobre la ocurrencia o no de una Fuerza Mayor Ambiental será dirimida por el Amigable Componedor.</p> <p>(iv) De ocurrir una Fuerza Mayor Ambiental, se revisará el Plan de Obras de la respectiva Unidad Funcional, procurando en lo posible no afectar la ejecución de las demás Unidades Funcionales ni el Plan de Obras.</p> <p>(v) En los eventos de Fuerza Mayor Ambiental las Intervenciones iniciarán en las respectivas Unidades Funcionales una vez hayan sido obtenidas las Licencias Ambientales respectivas. Se reconocerán los costos directos de la suspensión en los términos de la Sección 14.2(g) de la parte general de contrato. Tan pronto sea emitida la Licencia Ambiental, el Concesionario deberá iniciar las Intervenciones de la Unidad Funcional respectiva y culminadas dentro del plazo acordado (según la revisión del Plan de Obras a que se refiere la Sección (iv) anterior), y una vez concluidas se empezará a causar la Retribución asociada a la Unidad Funcional correspondiente en los términos y condiciones previstos en el presente Contrato.</p> <p>(vii) Si la Fuerza Mayor Ambiental genera la necesidad de realizar erogaciones adicionales bajo los conceptos señalados en la Sección 1.29 de esta Parte General, el riesgo de dichos costos se manejará de conformidad con lo previsto en la Sección 8.1(c) de esta Parte General.</p>
Capítulo IX Etapa de Operación y Mantenimiento y Etapa de Reversión	
<p>Obligaciones principales del Concesionario durante la Etapa de Operación y Mantenimiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar las acciones establecidas en los Apéndices Técnicos 6 y 8, referido a los requerimientos sociales y ambientales. - Implementar y aplicar el manual de buen Gobierno corporativo y los planes de responsabilidad ambiental y social y el plan de contingencia y emergencia. - Atender oportunamente y de manera completa los requerimientos de las Autoridades Estatales, incluyendo los requerimientos de la Autoridad Ambiental, y responder por las medidas o acciones a las que se obligue a la ANI por decisiones de la Autoridad Ambiental u otras relacionadas, así como informar inmediatamente a la ANI, para que pueda hacer uso del derecho de defensa y de los recursos de ley dentro del proceso a que haya lugar.
<p>Obligaciones principales de la ANI durante la Etapa de Operación y Mantenimiento</p>	<p>Participar, por medio de la Interventoría, en la revisión de cumplimiento de Indicadores en los términos del Apéndice Técnico 4. La ANI podrá hacer directamente las verificaciones que considere necesarias sobre el cumplimiento de Indicadores.</p> <p>Las demás previstas en el Contrato, sus Anexos y Apéndices.</p>
Capítulo XIII Ecuación Contractual y Asignación de riesgos	
<p>La ecuación contractual del presente Contrato estará conformada por los siguientes factores:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Subdivisión de la concesión en unidades funcionales. - Retribución al concesionario condicionados a certificación de la disponibilidad de las unidades funcionales. - Retribución variable disponibilidad servicio y calidad.

	<p>Riesgos del concesionario:</p> <ul style="list-style-type: none"> - En la construcción, operación y mantenimiento, financiación, cambios en precios unitarios de construcción y operación y mantenimiento, gestión predial, ambiental y social (con control y supervisión de la ANI), aseguramiento de eventos de fuerza mayor. <p>Riesgos de ANI:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eventos eximentes de responsabilidad como fuerza mayor no asegurable, demoras en adquisición predial, demoras en consulta previas, demoras en licenciamiento ambiental. <p>Riesgos compartidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Construcción de túneles - Cambios tributarios. - Sobre costos ambientales, prediales y consultas previas. - Sobre costos de redes.
--	--

Fuente: Agencia Nacional de Infraestructura

Como se ha mencionado anteriormente, las condiciones normativas para la puesta en marcha de la política pública mediante los mecanismos de las APP encuentran en los contratos, los espacios adecuados para que se desarrollen. No obstante, en el acercamiento que se tuvo con los diversos entrevistados, estos coinciden en definir que si bien las reglas de juego están claras en los contratos aún se perciben debilidades en el marco normativo para la ejecución de los proyectos, toda vez que los contratos de cuarta generación no han superado los problemas en predios, consultas previas, redes, títulos mineros y licencias ambientales, esto como resultado de la debilidad en la planificación en la puesta en marcha de la política desde la etapa de estructuración. No hubo conocimiento suficiente de los sectores donde se realizaron los proyectos, no se identificaron adecuadamente los riesgos sociales y ambientales que suelen convertirse en conflictos durante las etapas siguientes de los proyectos, que hace que se activen los mecanismos legales como los tribunales de arbitramento o el amigable componedor.

En cuanto a los riesgos de los proyectos, se identifica que en los contratos hay un esquema de administración de riesgos robusto a nivel estratégico y táctico gestionado bajo una matriz de riesgos que forma parte integral de los proyectos. A nivel operativo, con frecuencia se materializan riesgos o impactos que inciden

particularmente en los cronogramas de obra de los proyectos, en la imagen y reputación tanto de la Agencia como de los Concesionarios. En este aspecto, las personas entrevistadas coinciden en mencionar que es necesario fortalecer procesos transversales al interior de la Agencia que permitan mejorar la gestión de aprendizaje particularmente en lo relacionado con riesgo e impactos y, en general, a los procesos de lecciones aprendidas a lo largo de toda la cadena de valor misional de la ANI.

Por otro lado, se identifica que, en los esquemas de APP persisten debilidades en la norma relacionado con la iniciativa de los proyectos en tres sentidos: la primera, en los costos de los estudios, mientras las iniciativas públicas tienen recursos del Gobierno, las iniciativas privadas cuentan solo con la inversión de los privados; en segundo lugar, en el número de iniciativas, el privado puede presentar cualquier número de iniciativas al mismo tiempo, pero de acuerdo a la norma sólo se tiene en cuenta el primero que llega. Este se somete a la verificación de los requisitos en donde se decide la aprobación o negación del proyecto; y en tercer lugar en tiempo, puesto que una vez aprobado en etapa de factibilidad el privado pide más tiempo del necesario. Ha pasado que ha transcurrido hasta más de un año para que el privado ajuste la propuesta, lo que ha ocasionado que las otras iniciativas de los demás privados se descarten.

En cuanto a las sanciones, aunque la norma establece claramente los aspectos que generan incumplimiento en los contratos relacionados con temas ambientales, sociales, técnicos y financieros, en algunos casos se percibe una doble sanción, en el sentido, que en primera instancia hay sanción de la entidad u organización que ejerce la vigilancia y control del área específica y, por otro lado, las sanciones que dan lugar el contrato. De acuerdo a las conclusiones de los entrevistados, Esto hace que haya un desinterés del privado en la inversión en los contratos APP actualmente.

En lo relacionado con la financiación, de acuerdo con la norma hay un límite establecido que esta alrededor de 3.400 millones de pesos, en este sentido no hay

cabida para los proyectos más pequeños, lo que restringe la iniciativa de los privados locales. Esta situación ha hecho que, para los proyectos de las APP, sean las empresas extranjeras quienes tengan el mayor beneficio frente a las empresas locales.

Otro aspecto que se identifica es el reconocimiento de los costos de las unidades funcionales como unidad de pago, tal como se plantean en los contratos, son reconocidas hasta la etapa de operación, lo que hace que se generen sobrecostos por la necesidad de financiar a tasas hasta del 10%. Los sobrecostos se darían debido al costo de la financiación, o costo del interés que de una u otra forma serían costos adicionales al proyecto.

Las debilidades encontradas en los contratos se encuentran evidenciadas así:

Pasto - Rumichaca	Popayán – Santander de Quilichao
<p>Debilidades</p> <p>Financieras: Aun sin cierre financiero, aspecto que genera incertidumbre en la viabilidad del proyecto.</p> <p>Sociales. Consulta previa. Dentro de este proceso de acuerdo al decreto 2893 del 2011 funge como garante del mismo Actualmente dentro del proyecto se han consultado 6 comunidades de las cuales solo dos se han logrado protocolizar y llegar acuerdos.</p> <p>Dificultades del proceso</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El tiempo de concertación con las comunidades quienes piden intervención de tiempo que dificulta la viabilidad del proyecto. 2. Demoras en la concertación de los valores para la instalación de la ruta metodológica. 3. Montos elevados para el pago de asesores solicitados por la comunidad. 4. Montos elevados para la compensación de los impactos 	<p>Debilidades</p> <p>Financieras: Aun sin cierre financiero, aspecto que genera incertidumbre en la viabilidad del proyecto.</p> <p>Sociales: Aspectos de consultas previa sin fecha límites para protocolizar y dar inicio a obras.</p> <p>Ambientales: Demoras en los trámites ambientales por fallas en la presentación de los EIA (Falta de información) por parte del privado, y demoras en las respuestas en las instituciones del Estado - ANLA</p> <p>Prediales: Demora en adquisición de predios, por no contar con las respectivas licencias ambientales y permisos, demoras en la oferta de predio y negación de los propietarios en vender sus propiedades</p> <p>Redes: Problemas en la estructuración de alcantarillados. Producto de la infraestructura actual y/o existente.</p> <p>El proyecto se encuentra sin avances hasta tanto no haya licencia ambiental y la protocolización de las consultas previas.</p>

<p>Impactos de las consultas previas en la APP Rumichaca Pasto</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Procesos de consulta q se extiende más del tiempo pactado en la instalación del mismo afectando el proceso de licenciamiento ambiental. 2. Demoras en la obtención de la licencia ambiental retrasando el cronograma del plan de obras. 3. Declaración por parte del concesionario de eventos de fuerza mayor ambiental o eventos eximentes de responsabilidad por las demoras en el desarrollo de las consultas o de la aparición de nuevas comunidades q anteriormente no hacían parte del mismo. 4. Compensación monetaria por parte de la agencia Nacional de infraestructura al concesionario por incumplimientos no atribuibles al mismo. <p>Ambientales: demoras en la radicación de los estudios de impacto ambiental. Demoras en los tramites ambientales por fallas en la presentación de los EIA (Falta de información) por parte del privado, y demoras en las respuestas en las instituciones del Estado - ANLA</p> <p>Predios: demoras en la negociación con los propietarios privados</p> <p>Redes: Problemas en la estructuración de alcantarillados. Producto de la infraestructura actual y/o existente</p>	
--	--

Elaboración propia

En la identificación de las debilidades del proyecto, se encuentra que aún a la fecha del presente estudio, se siguen presentando modificaciones de los alcances de las obras a cambio de aumentos en el valor del ingreso esperado ofertado por los privados inicialmente, costos imprevistos, demoras en el ejercicio de las obras, demandas, pérdida de transparencia en los procesos de adjudicación etc.

Ahora bien, en lo relacionado con la capacidad organizativa, se puede determinar que, dentro de las estructuras de los mecanismos de decisión donde opera el marco

institucional, hay unas jerarquías entre el Gobierno, privado y mercado, que cuenta con unos sistemas de regulación y mecanismos de accountability de control dentro del sistema de acción. En los mecanismos participan los actores de la política en las decisiones y el control, donde hay un grado de formalidad de estos, sin desconocer los mecanismos informales que inciden en la consistencia o inconsistencia del sistema de control y ejecución.

Si se considera que la implementación de las APP se inicia con la regulación de la misma desde el año 2012, para entonces es importante considerar la capacidad institucional de las diversas organizaciones que participan de la política, que en el transcurso de la puesta en marcha tuvieron que no solo buscar los mecanismos para la atracción de inversionistas, sino que hubo la necesidad de fortalecer el mercado logístico, el mejoramiento de los sistemas de información.

De esta manera la política produjo cambios necesarios, relacionados con la reformas organizaciones al interior de los ministerios tanto de Transporte, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Medio Ambiente, de las Autoridades Ambientales, del Instituto de Antropología e Historia y de las diversas entidades como la ANI, que provocó en su momento que aumentará la confusión respecto al liderazgo que falló en su momento por la falta de coordinación de los sectores y planes administrativos de las instituciones que hicieron que la mayoría de tareas se duplicarán y fueran ineficientes, ocasionado pérdida de tiempo y de recursos financieros, lo que conllevaron en diversas ocasiones a ajustar la política y la norma.

Por lo anterior, se requiere que los actores dentro de sus competencias que les corresponde de acuerdo a lo señalado en los marcos institucionales hagan una adecuada planificación en la implementación derivada de unos objetivos claros y coherentes que permitan la coordinación entre instituciones, privados y ciudadanos, que es lo que actualmente no se está desarrollando en las diversas organizaciones que tienen que ver con el cumplimiento de la política.

Para asegurar el éxito del mecanismo de las APP, es necesario la identificación de los intereses y la coordinación de los actores que como se ha mencionado cada uno juega el rol que le corresponde de acuerdo con lo definido en los marcos normativos.

Las reglas institucionales como las promotoras de la capacidad del Estado para aplicar las políticas son las que imponen las directrices para abordar las prioridades de la política, lo que ha permitido hasta la fecha, que la política pública de infraestructura continúe avanzando y en la configuración de 36 proyectos contratos de Alianzas Público-Privadas.

En cuanto a las relaciones de Estado/mercado, éstas se definen claramente con las APP; por un lado, están los actores, el Gobierno en sus funciones, el privado y los inversionistas aportando el capital y experiencia; y los beneficiarios que son los contribuyentes o usuarios. Por otro, se encuentran marcados los acuerdos para asegurar el cumplimiento del objetivo que son: la competitividad con eficiencia y calidad del proyecto, transferencia de riesgos y costos y la atracción del capital privado.

En consideración a lo expuesto, se encuentra que la implementación de la política de infraestructura no solo requirió de los esquemas de alianzas con los privados, sino también demandó de mecanismo idóneos para ocuparse del sistema de concesiones que se fueron dando paralelo a la puesta en marcha de la política. Es decir, la implementación de la política demandó la construcción de escenarios propicios en las estructuras institucionales del Estado. Se observa que a partir del análisis de la capacidad institucional hay que considerar tanto la reestructuración organizativa del Estado y de los marcos institucionales.

De acuerdo con la Resolución 1464 de 2016, es el sector público a través de sus entidades, el que juega el papel decisivo en la implementación de las APP ya que tiene la obligación de identificar, estructurar, priorizar nuevos proyectos según los planes de desarrollo territoriales y las necesidades de infraestructura existentes, y

dependerá de la inversión que requiera el proyecto y de los recursos disponibles para llevar a cabo la decisión de las APP.

Las responsabilidades y competencias de los actores en la Agencia Nacional de infraestructura, las áreas de supervisión de los contratos mencionan que se presentan actuaciones de los concesionarios que va en contra de lo pactado. En los contratos de cuarta generación, pese a que hay unos cronogramas de obras establecidos con sus respectivos detalles, aún los privados, se escudan en las cantidades de obra para no continuar con el proyecto y esto se presenta generalmente a que no se ha establecido por parte del Gobierno, el detalle de los alcances, lo que hace que sean desconocidos y se manejan a conveniencia de los privados.

Por otro lado, también se evidencia que no hay una reglamentación sobre las consultas previas, que ocasionan muchas veces que no se continúe con el proyecto de la manera como se ha programado, las comunidades en la etapa de estructuración no fueron certificadas porque no se evidenciaron, sin embargo, con la puesta en marcha del proyecto, mediante medidas jurídicas obligan a la realización de la consulta. La responsabilidad es tanto del Gobierno que no reglamenta y de los privados que no hacen estudios minuciosos de los aspectos sociales para identificar a las comunidades.

Otro factor que incide en la implementación de la política con los mecanismos de las APP es la correspondencia del interés de las comunidades frente al interés del Gobierno o el privado. Falta análisis de las partes que aprueban los proyectos para identificar a prioridad y el interés de todas las partes.

Con relación a la asignación de la matriz de riesgos, se evidencia que el esquema de distribución puede desincentivar la estructuración de proyectos APP, debido a que el privado debe asumir los límites máximos de los riesgos.

En cuanto a las capacidades de los funcionarios para la implementación de las APP, se observa que, para el cumplimiento de la norma, el Gobierno promovió una

reforma institucional transversal para solucionar los principales problemas, por ello se dio la transformación y creación de una entidad especializada en la vinculación del sector privado para la provisión de infraestructura de transporte con el fin de fortalecer las dimensiones estructurales y operativas. Esto conllevó a que mediante normas específicas se definieran las características de los funcionarios para ejercer los cargos en la Agencia Nacional de Infraestructura donde se encuentran a nivel de asesores técnicos, quienes son los encargados de la verificación de los productos entregados por el privado e indagan sobre la necesidad pública, las prioridades de la entidad, y en considerar si es la mejor alternativa para solucionar el déficit de infraestructura. En segunda instancia escogiendo la modalidad de contratación que mejor se adapte a las necesidades del sector público y por último del análisis de riesgos y fuentes de financiación.

Lo que se observa dentro de las competencias de las organizaciones que debe operar eficientemente para la implementación de la política, los grupos de interés influyen en los factores de la política, no se encuentran coordinados y lo que buscan es cumplir sus funciones en pro de sus entidades más no en la red organizacional que debe haber para que la política se cumpla.

Capítulo 4

Reflexiones sobre la política pública de Infraestructura y los desafíos latentes en el desarrollo

En la actualidad, La Agencia Nacional de Infraestructura ha pasado a ser una de las entidades que hacía parte del INVIAS y que solo apoyaba la adjudicación de contratos bajo los esquemas de asociaciones a ser hoy bajo un Nuevo Modelo de Gerencia una entidad del Estado que ha suscitado el debate sobre la forma de direccionar y propiciar lo que algunas corrientes académicas desde la política y la sociología han considerado como desarrollo económico.

Este nuevo modelo y el boom del desarrollo de infraestructura se ha convertido en un escenario, donde se ha develado las debilidades y fortalezas del Estado en materia de protección jurídica, social, ambiental, se ha puesto en tela de juicio el modelo de desarrollo y la forma de llegar a él, pero también se ha convertido en el espacio donde diferentes actores reconocen la importancia de la participación en esta política, sus mecanismos y la legitimidad de ellos.

La investigación social en esta oportunidad a revelado a través del trabajo de campo, aspectos interesantes, por un lado, la perspectiva de cómo los Gobiernos de turno han interpretado el modelo de gerencia, la insuficiencia o la baja capacidad institucional y por el otro lado, los retos institucionales que dan cuenta de los arreglos que se marcan en la puesta en marcha de la política para la superación de las debilidades de la capacidad institucional que marcan el camino para la gestión de resultados que se espera dentro del modelo de la Nueva Gerencia Pública – NGP.

Este último capítulo tiene por objetivo emitir una serie de reflexiones propias, cuestionables, debatibles, pero que también se soportan de la experiencia de trabajo de campo, debates académicos y políticos, también de literatura especializada que, como aporte, permite siempre tener una línea argumentativa crítica sobre los que en principio debería direccionarse a identificar retos

institucionales que surgen de la implementación de la política pública de infraestructura de transporte, frente a la adopción de los mecanismos de las Alianzas Público Privadas, en el marco de la Nueva Gerencia Pública.

4.1 El contexto de los megaproyectos viales en Colombia

Como parte de las primeras reflexiones de este proceso investigativo, pasan por entender que las políticas de desarrollo que han adoptado la mayoría de los países de América Latina partieron del objetivo de generar un progreso integrado entre regiones¹. Con el fin de llevar a cabo acciones conjuntas para promover el proceso de integración política, social y económica, incluyendo la modernización de la infraestructura regional -transporte, energía y telecomunicaciones- (Tenjo 2009).

Al respecto, se hace incuestionable la existencia de una “Fiebre del desarrollo de infraestructura” que ha puesto en marcha centenares de proyectos de esta índole a nivel mundial, donde el uso y la explotación del suelo son la piedra angular de la gran mayoría de los planes de desarrollo de diversos países; principalmente en la escena latinoamericana². En Colombia, las élites políticas y las empresas nacionales e internacionales asistiendo al discurso de la crisis del desarrollo y el discurso global han justificado la construcción de proyectos de desarrollo en diferentes puntos de la geografía de Colombia³. Actualmente, las tensiones del país pasan por un profundo debate sobre su propia historicidad en el sentido estricto de su construcción política, dicha construcción se ha exaltado en el actual proceso de paz. El debate nacional sobre la terminación del conflicto ha puesto como tema a

¹ Esta fue la misión de la llamada Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana – IIRSA, que se creó en el año 2000, producto de la Declaración de la Cumbre de las Américas 1994, a través del cual comenzaron las discusiones sobre el ALCA - Área de Libre Comercio de las Américas - como un mecanismo de "integración continental" (Tenjo, 2009).

² “Desde los años ochenta del pasado siglo, con el desarrollo de las políticas neoliberales, las economías de los países del Sur han sido redirigidas hacia la globalización económica y, con su entrada en el mercado global, los recursos de infraestructura y recursos energéticos también son parte de los productos del comercio internacional”. (González, 2010, pág. 107).

³

tratar la idoneidad de los modelos de desarrollo en Colombia, el que actualmente se implementa y la alternativa de otros modelos.

Estas discusiones coincidieron con una coyuntura sobre el tema de infraestructura. La crisis económica donde el país ha revelado su atraso en materia de vías lo que le impide ser competitivo en el marcador global, lo que ha dado a debates de control político por las controversias en sus construcciones y los significativos en materia de alcances sociales y ambientales en los territorios donde se ejecuta.

Este último elemento cobra gran importancia en el análisis de la política pública de infraestructura, conociendo la intención del Gobierno Nacional de consolidar: [un] “desarrollo sostenible y que antecede y prepare a la sociedad para enfrentar las consecuencias del cambio climático [...]. Es necesario, para nuestro bienestar y como responsabilidad con las futuras generaciones, hacer compatibles la agenda productiva y la agenda ambiental, y armonizar el desarrollo productivo con la preservación del medio ambiente” (Departamento Nacional de Planeación, 2011, págs. 23-67).

En contraposición sobre lo que se entiende por desarrollo sostenible, se ha presentado un proceso acelerado de privatización del sector vial a causa del afán del Estado, como una salida viable al atraso en el cual se encuentra el país y su imposibilidad para asumir los costos de proyectos de tan importante inversión económica. Las vías y el mejor acceso a ellas constituyen un factor de índole imprescindible en el desarrollo social y económico de las regiones y del mismo país, puesto que fundamenta una garantía para el goce económico, etc. Sin embargo, también es indiscutible que su generación cada vez está más en manos de sectores económicos que dentro de su haber se comportan de acuerdo con las lógicas de un capitalismo acelerado.

Los megaproyectos de infraestructura guardan una relación estrecha con este modelo de desarrollo y deposita una gran empatía con intereses transnacionales. Se viste de una gran racionalidad económica que se ve protegida por los intereses que

guarda todo Estado de cara a llegar a escenarios de competitiva mundial, no solo en el mercado, sino en materia de infraestructura. Es posible afirmar que las políticas públicas en materia de desarrollo depositan un gran perfil extractivista, en el caso de los proyectos viales de Rumichaca – Pasto, Popayán Santander de Quilichao y son un ejemplo concreto de la relevancia económica globalizante que genera una ceguera social y ambiental.

4.2 Los proyectos viales de Rumichaca – Pasto, Popayán Santander de Quilichao.

Los proyectos viales son un vivo ejemplo que el modelo de desarrollo económico tardío sigue vigente. Las instituciones del Estado por distintas convenciones demuestran que practican un modelo extractivista sin importar su vocación. En tiempos recientes las discusiones políticas en este caso han dado cuenta de que este proyecto en sí, revelan a través de las fuerzas políticas locales y nacionales una serie de particularidades como los intereses políticos y económicos, que en esta conjugación se vuelve aspectos y condiciones del clientelismo.

Nuevamente se ponen en juicio las instituciones y los Gobiernos de turno sobre su soberanía y gobernanza en los territorios, de las comunidades, los ciudadanos y los intereses generales de una nación, que se debate por la incesante llegada de multinacionales con intereses de explotación de los recursos naturales, con la que tendrá que librar tensiones para no verse afectado por la privatización de la tierra y de sus recursos.

No obstante, es posible afirmar a través de los aportes del neoinstitucionalismo los proyectos viales analizados en la presente e investigación se sitúan en una esfera de poder propio de las prácticas dominantes del desarrollo occidental, donde se tejió una relación dialéctica entre Economía y poder: “La economía, el desarrollo económico, el crecimiento económico, producen soberanía gracias a la institución y al juego institucional que, justamente, hacen funcionar esa economía. La economía produce legitimidad para el Estado que es su garante, [y como tal] la economía es creadora de derecho público.” (Foucault, 2007; p.106).

Ello podría probar que, para una mirada institucionalista, los proyectos viales descritos anteriormente resultan esenciales para fijar nuevas reglas a fin de garantizar el acceso al mercado y las relaciones que dentro de éste se suscitan. En términos neoinstitucionalistas, la seguridad que el Estado proporcionó para garantizar el libre funcionamiento del mercado se fijó a través de las APP, de herramientas políticas para afianzar estas lógicas mercantiles, lo cual otorgó dinamismo al proceso. Esto se evidenció con el despliegue normativo actual en materia de infraestructura, ambiental y social que regula los ámbitos económicos y política en relación con megaproyectos.

Ante esta relación de poder que suscita los proyectos por la notoriedad de intereses de los sectores señalados, y bajo el uso del lenguaje de la necesidad de crecimiento propio del desarrollo económico de occidente se han configurado un poder constitutivo con efectividad política, ha dado relevancia a este tipo de construcciones, acogiendo a la sociedad en un escenario de incertidumbres (Gibson-Graham, 2008).

En ese orden de ideas, los proyectos viales analizados se pueden percibir como APP que tienen esquemas parecidos donde se ejecutan como en las regiones del Nariño y Cauca, que en esencia buscan cumplir con objetivos planteados por los Gobiernos con la colaboración del capital privado. Actualmente hay coyunturas políticas propias en cada región que hacen que de una u otra forma incide en la implementación de los proyectos.

Sin duda las APP son unos mecanismos que involucra principalmente a dos sectores, el público y el privado para el suministro de activos y servicios, los cuales se hacen tangibles mediante un contrato el cual debe ser claro y justo para las partes. Las variedades de contratos se definen en virtud del tipo de activo, las funciones, el mecanismo de pago, los resultados deseados y el marco regulatorio necesarios para asegurar condiciones de competencia y protección contra acciones monopolísticas y finalmente la definición planteada se enfoca en visibilizar tres

factores importantes que son la duración, el traspaso de riesgos y la creación del valor agregado para disminuir la incertidumbre de la política.

El sector Gobierno debe propender por la planificación y organización de la política y el privado de realizar los aportes desde los modelos de organización para gerenciar, financiar y gestionar proyectos. En este sentido, el nuevo rol del Estado en los procesos de descentralización, han ocasionado varias transformaciones en la organización y en los diseños institucionales que se fueron enmarcando en nuevos modelos y prácticas. Estos, se fueron implementando de manera progresiva mediante la expedición de normas para la asignación adecuada de las competencias de los actores en las políticas. Los beneficios de la regulación han permitido el complemento entre los sectores públicos y privados.

Ahora bien, con el fin de mejorar la capacidad institucional y el programa de las APP, que ayude a catalizar las oportunidades de infraestructura del país, el Estado debe centrarse en fortalecer los aspectos institucionales que incluye entre otros aspectos:

- El mejoramiento de las capacidades de las APP donde las organizaciones que intervienen en el proceso colaboren con en conjunto con la política.
- Fortalecimiento de las organizaciones que cuenten con personal idóneo y especializado que puedan manejar el alcance de la política pública.
- Mejorar la planificación y el análisis de riesgos, el reto de implementación de una metodología técnica para evaluar y tomar decisiones acerca de la conveniencia o no de implementar un programa de APP, metodologías de evaluación, evaluación de si el proyecto es rentable en términos sociales y cuál es la forma menos costosa de lograr esos beneficios. Lo anterior, toda vez que se tiene que considerar que la mala planificación y coordinación, el análisis deficiente aplicado en la selección del proyecto, la búsqueda de beneficios políticos y la corrupción provocan que los recursos limitados se gasten en los proyectos equivocados.

- verificar si las APP han sido bien estructuradas y si proporcionará un mejor valor por dinero que las contrataciones públicas, es decir si estas ofrecen un menor costos al país para lograr los objetivos del proyecto, en comparación con las obras públicas.

De igual manera, entre los retos también se encuentra la elaboración de los contratos e incentivos al sector privado a través del marco regulatorio de cómo están las instituciones para supervisar, controlar, regular el sector y que esos son los grandes desafíos que tiene el Estado para hacer exitosa la política.

Otra de las formas es estructurar más, en el sentido de no gastar más, sino de gastar mejor, lo anterior puesto que no se está gastando lo suficiente para proporcionar la infraestructura necesaria, por limitaciones de financiamiento y/o prioridades sociales diferentes.

Por último, los activos de infraestructura suelen contar con muy mal mantenimiento (concepto que generalmente no se contempla dentro de la planeación del proyecto y, por lo tanto, no se presupuesta), lo que aumenta los costos a largo plazo y disminuye los beneficios

Los desafíos mencionados, así como otros factores importantes para mejorar el suministro de infraestructura y la toma de decisiones razonables dentro del sector público, resulta, como ya se ha mencionado de la capacidad y de la gestión adecuada, que es un requisito previo indispensable para que las APP o los proyectos de inversión pública tengan éxito. La evidencia indica que una mejor administración puede contribuir, en gran medida, a disminuir las falencias de infraestructura, ya sea a través de un mejor uso de la infraestructura existente, o de un uso más eficiente de los recursos públicos en los proyectos nuevos.

En la evaluación gerencial, la ANI y las diversas organizaciones que coadyuvan al desarrollo de las APP, si cuenta con los recursos humanos y económicos suficientes para llevar los proyectos en los tiempos dispuestos en los contratos, por lo cual las estructuras de los proyectos deben ser garantes de asegurar la gestión, la

administración de los elementos críticos y la gobernabilidad de las partes y para ello debe: obtener los recursos del estructurador, conformación de equipos de trabajo que incluya funciones de supervisión, realización de estudios previos y necesarios para el concurso de méritos, realizar proceso de contratación del estructurador, determinación de un plan de trabajo y cronogramas.

Se comprobó a través del segundo capítulo que durante largo tiempo la participación entre público y privados se abrieron sus propios caminos, pero muchos proyectos a partir de los 80 fueron fracasos fiscales que dejaron rezagos económicos y jurídicos al Estado y procesos de renegociación interminables.

De igual manera, con la experiencia de las primeras generaciones y a sus desaciertos, se comprendió la verdadera necesidad de la planificación donde se emprendiesen acciones coordinadas entre los diferentes actores/organizaciones.

Como estamos en momentos de auge tanto a nivel nacional e internacional de los mecanismos de las APP que ayudan a cumplir los fines de la política y que se hablan de las grandes bondades de estos, hay un debate fuerte en el sector académico, preocupado por mostrar las verdaderas ventajas o desventajas con el fin de hacer aportes en la definición y estructuración, que es importante para el momento de la implementación de la política de acuerdo con las exigencias de la realidad colombiana.

Conclusiones

1. Existen diversas definiciones y clasificaciones de las APP, la mayoría coinciden en que estos mecanismos involucran principalmente a dos sectores, el público y el privado para el suministro de activos y servicios, los cuales se hacen tangibles mediante un contrato el cual debe ser claro y justo para las partes. Las APP deben ser pensadas como una especie de modelo que requiere de un Estado fuerte que, por un lado, cumpla con sus funciones de regulador y por otro de administrador y supervisor. No obstante, se observan fallas, que derivan de vacíos jurídicos que son el instrumento institucional en los que este mecanismo se apoya, y de los vacíos generados por los actores que participan en la política que es pertinente evidenciarlos para mostrar que hay unas fallas permeadas seguramente por otras instituciones, que terminan incentivando las acciones monopolísticas y las lógicas clientelares.

2. Existen evidencias que, en la implementación de la Política Pública de Infraestructura de Transporte, se identifican debilidades derivadas de las limitadas capacidades institucionales del Gobierno y los problemas en las estructuras institucionales. Para mejorar las fallas en la implementación, debe necesariamente repensarse el proceso de la implementación de la política en su planeación, en los marcos institucional, organizacional y operativos en los siguientes puntos desde los siguientes elementos:
 - En la articulación de la organización con las partes interesadas con una estrategia incluyente, que permita identificar la totalidad de las partes tanto de las organizaciones que participan en la política como de los privados.
 - En la identificación de las necesidades, intereses y expectativas y desde la definición de planes de acción para cada uno de ellos.
 - En el relacionamiento con las partes Interesadas de carácter local/regional para buscar la articulación de proyectos de desarrollo

local/regional con los proyectos desarrollados por la ANI. Esto evita los traumatismos entre el Estado, los privados y los ciudadanos.

- Desde la identificación de gestión de riesgos e impactos toda vez que la materialización o identificación tardía de estas situaciones tiene un alto impacto en la ejecución de los proyectos y en la imagen y reputación de las entidades. Lo anterior porque se evidencia errores en la asignación de riesgos que hacen que los privados saquen las mayores ventajas de la debilidad técnica y jurídica del Estado.

- En la contribución a la sostenibilidad, seguridad y bienes de actores internos y externos, en el sentido de plantear que el desarrollo debe estar al servicio de las personas, que la identificación de impactos/riesgos debe ser tanto a corto como mediano plazo y debe analizarse integradamente las variables financieras, ambientales y sociales.

Esta comprensión de sostenibilidad permite que todas las partes interesadas entre ellas las organizaciones, asuman responsabilidades y apoyen al Estado en la resolución de los problemas de interés nacional con impacto local/regional. En este nivel, los privados, tienen un rol cada vez más importante en relación con otros actores sociales, al comprender que su función conlleva responsabilidades relacionadas con una adecuada gestión de los impactos económicos, sociales y ambientales de sus actividades.

- En el cumplimiento legal y normativo se encuentra que hay debilidades en la norma, en la regulación y en las competencias de las partes, por lo tanto, se tiene que pensar en la consolidación de los marcos regulatorios e identificación de los vacíos que pueden estar débilmente estructurados en los contratos de las APP tanto en las funciones de las organizaciones. Lo anterior, por cuanto no hay delimitadas acciones de responsabilidad que permitan el cumplimiento de la política y la relación acorde entre el Estado, privado y mercado.

- En la reducción de costos y cumplimiento de cronogramas contractuales. Se ha demostrado que los programas no se desarrollan de la

forma que los responsables políticos tienen planificado y que existen factores en el diseño institucional que influyen en la efectividad de la política.

- En la adecuada planificación de la implementación de la política derivada de objetivos claros y coherentes que permitan la coordinación entre instituciones, privado y ciudadanos. En este sentido, para que funcione la política hay que tener en cuenta los propósitos de las instituciones, los principios en los que se basan, los mecanismos y las causales que pueden crear comportamientos deseados entre los responsables de las decisiones de un sistema político y de la sociedad en general.

3. Entre los retos institucionales que enmarcan la puesta en marcha de la política se encuentra el afrontar los cambios que se insertan en el modelo global con vocación hacia el mercado y a la participación de los privados - NGP, la cual requiere de nuevos procesos directivos, con un sistema de responsabilidad y confianza frente al principal grupo de interés que son los ciudadanos y cambios en los nuevos modelos gerenciales para la administración del estado que se han puesto en las agendas de los tomadores de decisiones actualmente.
4. El Estado requiere retos institucionales que ayuden a minimizar la incertidumbre y los costos de transacción en las políticas públicas dentro del desarrollo de la misma, puesto que las limitaciones encontradas llevan a realizar los raciocinios de cómo se piensa la política, de cómo mejorar las acciones del Estado y como generar menor grado de incertidumbre, por ello el modelo de la Nueva Gerencia Pública – NGP, es relevante como la base para pensar el fortalecimiento de la capacidad institucional con miras a los resultados de la relación entre el Estado – privado – mercado.
5. La Nueva Gerencia Pública viene convirtiéndose en un momento para la configuración de plataformas institucionales, en términos de reglas de juego,

de mecanismo y formas pactadas con cierta estabilidad de interlocución entre los múltiples actores, con el fin de promover política de inserción global

6. Entre los retos institucionales también se encuentra la mejora en la elaboración de los contratos e incentivos para el sector privado a través de marcos regulatorios que permitan supervisar, controlar y regular, que permitiría hacer exitosa la política.
7. La capacidad institucional debe fortalecerse de manera efectiva y eficiente en la operación de la política, toda vez que es desde este aspecto en donde se evidencian los arreglos institucionales en especial, lo concerniente a lo que estructura la relación Estado, mercado y sociedad.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1992).** “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva (ed.): La implementación de las políticas, México: Miguel Ángel Porrúa Editor.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006).** Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. F. (2010).** Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar. México, D.F.: Fundación Friedrich Naumann. México, D.F. ISBN 978-607-95144-5-7.
- Akitoby, B., Hemming, R., & Schwartz, G. (2007).** Inversión pública y asociaciones público-privadas. Fondo Monetario Internacional.
- Akitoby, B., Hemming, R., & Schwartz, G. (2010).** Inversión Pública y Asociaciones Publico Privadas. Fondo Monetario Internacional. Washington.
- Alborta, G. R., Stevenson, C., & Triana, S. (2011).** Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios: Una visión hacia el futuro. Inter-American Development Bank.
- ALCALDÍA DE BOGOTÁ.** Manual de Alianzas Público Privadas para el Distrito Capital, en el marco de la responsabilidad social. Bogotá: 2009. p. 24. Documento virtual disponible en http://www.mapeo-rse.info/sites/default/files/Manual_de_alianzas_publico_privadas_para.pdf
- Alonso, M. D. L. F. (2003).** Reforma del Estado y reforma administrativa. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México: mayo de 2003.
- ANIF (2013);** Triada de Problemas en Proyectos de Infraestructura”, Comentario Económico del Día 9 de octubre de 2013
- ANIF (2014),** Concesiones de Infraestructura de cuarta generación (4G) Requerimientos de Inversión y Financiamiento Público - Privado. Documento elaborado por la ANIF Para la Asociación Colombiana de Infraestructura. Noviembre de 2014.
- Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.** “Propuesta metodológica de evaluación de impacto sobre capacidad institucional. <http://www.iadb.org>. Consulta el 5 de mayo de 2016”.
- BARROS, PM.** Los riesgos, su identificación, asignación y amortización en los contratos del Estado. : Risks, Identification, Distribution, and Mitigation in State Contracts. Revista de Ingeniería. 32, 95-107, July 2010. ISSN: 01214993.
- Barzelay, M. & Cortázar Velarde, J. (2004).** Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Bonilla Sther Libera (2007).** Departamento. Metodológico. Biblioteca Nacional “José Martí”. http://bvs.sld.cu/revistas/aci/vol15_3_07/aci08307.htm. Consultado: 5/mayo/2016.
- CAF.** Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias de América y España. Panamericana Formas e Impreso S.A. 2010. ISBN 978-980-6810-47-1.
- Cárdenas M, Gaviria A, Meléndez, M.** Infraestructura de Transporte en Colombia, 2005. Revisado 21 de febrero de 2017. <http://hdl.handle.net/11445/1035>
- Centro de Estudios del G20 del Instituto Lowy:** <http://www.lowyinstitute.org/programs-and-projects/g20-studies-centre>
- CEPAL.** Desarrollo vial e impacto fiscal del sistema de concesiones en Colombia. Publicación de las Naciones Unidas. Serie recursos naturales e infraestructura. Santiago de Chile. 2008. ISBN 978-92-323229-3. p. 11.
- Cesar Giraldo (2006).** Política Social Contemporánea. Un paradigma en crisis. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá
- Christopher Hood y Michael Jackson (2002).** La argumentación en la Administración. Nuevas lecturas de política y gobierno, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997. 344 páginas.
- CONPES (2008).** “Política Nacional Logística”, Documento Conpes N° 3547. Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Versión aprobada. Bogotá D.C., 27 de octubre.
- CONPES 3856 (2016).** “Estrategia de Estandarización de Proyectos”, Documento Conpes N° 3856 Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Versión aprobada. Bogotá D.C., 25 de abril.
- CONPES 3760. (2013).** Proyectos viales bajo el esquema de las APP. Cuarta generación de concesiones viales.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2013).** Guía de Asociaciones Público Privadas. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014).** Asociaciones Público Privadas –APP – en Infraestructura en Colombia. Bogotá
- DNP (2006);** “Agenda Interna Sectorial: Sector Transporte y Logística”, Documento para discusión. Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia. Bogotá, septiembre.
- Documentos Escuela de Economía (2006).** Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Universidad Nacional. ISSN 2011-6322 junio 2016.

- Duque Cante, N.** (2012). Análisis of institutional capacity factors in small municipalities in the departments of Boyacá and Cundinamarca. Cuadernos de Administración (Universidad del Valle), 28(47), 10-24.
- ECHEVARRÍA, Koldo y MENDOZA, Xavier (1999)** La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público. En ¿De Burócratas a Gerentes?, Losada i Madorrán (editor), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.
- Elster, J. (2008):** "Las normas sociales y la explicación de la conducta", próxima en Hedström, P (2009) (ed.): El Oxford Handbook of Analytical Sociology
- FOMIN. (2009).** Evaluando el ambiente para las Asociaciones Público Privadas en Latinoamérica y el Caribe. Economist Intelligence Unit Limited. New York.
- Gaceta del Congreso No. 823** del 3 de diciembre de 2011, p. 6.
- Guasch, J. L. (2005).** Concesiones en infraestructura: cómo hacerlo bien. Barcelona, ES: Antoni Bosch editor. Retrieved from <http://www.ebrary.com>. 20 de febrero de 2017.
- GUASCH, Luis, J.** Concesiones en Infraestructura – Como hacerlo bien. University of California, San Diego. The World Bank and Antoni Bosh Editor. ISBN 84-95348-15-2. USA, 2005. La consulta se realizó sobre la versión en castellano.
- Hernández, U. M. M. (2014).** Asociaciones público-privadas: comentarios especiales a la Ley 1508 de 2012 de la República de Colombia. Bogotá, COLOMBIA: Editorial Universidad del Rosario. Retrieved from <http://www.ebrary.com>. http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-09-17/berlin-tambien-tiene-su-aeropuerto-fantasma-sobrecostes-corrupcion-y-retrasos_1018267/. Consultado el 11 de marzo de 2015.
- Jaramillo, A. M., & Forero, Á. M. (2015).** De la política a la acción: Estado y avances de la implementación de la política pública social para el envejecimiento y la vejez (PPSEV) en Bogotá. Papel Político, 20(2), xx-xx. [http:// dx.doi.org/10.11144/Javeriana.paea](http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.paea)
- Jiménez, A., & Pereira, C. V. (2011).** La gobernanza versus Globalización: Estudio de Caso ISA. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, 6, 89-109.
- Keating, M. (2004).** Gobernanza multinivel en la Unión Europea. In La política territorial y el nuevo regionalismo (pp. 189 -217). Valencia: Francesc Morata.
- Laxe, F. G., Ricardo, R. J. S., Alonso, L. G., & Especial, S (2015).** Adaptación o desadaptación en la gobernanza portuaria: casos de América Latina vs Europa meridional. Revista Mexicana de sociología. Consultado el 9 de mayo de 2016.
- Ley 1508.** Congreso de la República, 10 de enero de 2012
- Ley 80.** Congreso de la República, 28 de octubre de 1993
- López Rodríguez, Jenny Elisa (2006).** Implementación de políticas públicas. Bogotá

Martínez, 2015. http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-09-17/berlin-tambien-tiene-su-aeropuerto-fantasma-sobrecostes-corrupcion-y-retrasos_1018267/

Mejía Jiménez, Juliana. Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. Medellín Analecta polit. Vol 2. P141 -164. 2012.

Mendoza Beltrán, D. (2015). Recorriendo la historia de las asociaciones público privadas a la luz de la implementación en Colombia de este modelo. Bogotá.

Millán, G. (2009). Asociaciones Público Privadas para el desarrollo de la Infraestructura y la provisión de servicios públicos. Experiencia Reino Unido. México: BID.

North, D.C (1993) Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University press.

OCDE (2015). Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraestructura. El caso del nuevo aeropuerto internacional de la ciudad de México, Editions OCDE, París. Consultado el 4 de mayo de 2016, de <http://dx.doi.org/10.1787/97892642499349.es> ISBN 978-92-54-24933-2.

OECD (2014). Las asociaciones público privadas. En OECD/IDB, Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014: Innovación en la gestión financiera pública. Paris: OECD Publishing. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/panorama-de-las-administraciones-publicas/las-asociaciones-publico-privadas_9789264211636-32-es#page1.

Ortiz D., & Alcaide, L. (2011). De la New Public Management a la Post New Public Management, evolución de las reformas en la gestión de las administraciones públicas españolas. Revista de Contabilidad y Dirección,

Ospina, German (2004). Otros estudios sobre Infraestructura en Colombia - Desarrollo económico reciente en infraestructura (REDI): Sector transporte, volumen 1, Fin, Private Sec & Infraestructur (LCSFP)

Oszlak, Oscar (1999) Quemar las Naves (o como lograr reformas estatales irreversibles). Aporte para el Estado y la Administración Gubernamental. Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD, México.

Pening Gaviria, J. P. (2012). Asociaciones público privadas - APP herramienta para el desarrollo regional. Bogotá

Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018

Planeación, D. N. (2014). Asociaciones Público Privadas –APP – en Infraestructura en Colombia. Bogotá

- Public Services International – PSI (2015)** ¿Por qué las asociaciones públicas privadas no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública. Universidad de Greenwich, Reino Unido, febrero 2015.
- Reitschmied, J. (2012).** Aspectos legales de la asociación público-privada (PPP) (Tesis doctoral, Universidad Masaryk, Facultad de Derecho)
- Revuelta Vaquero, Benjamín; (2007).** La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, noviembre, 135-156.
- Roth Deubel, A. N. (2008).** Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, (33), 67-91
- Santes, Á., Ricardo, V., & Riemann, G. (2013).** Gobernanza de la infraestructura y sustentabilidad eco sistémica en Punta Colonet, Baja California. *Revista mexicana de Sociología*, 75, 91-124. Recuperado en 03 de mayo de 2016, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032013000100004&lng=es&tlng=es.
- Schäferhoff, M., Campe, S., & Kaan, C. (2007).** Transnational Public-Private Partnerships in International Relations.
- Suarez, F. J. (2010).** Mentiras y Verdades sobre las concesiones en Colombia. Cámara de Colombiana de Infraestructura. Bogotá.
- Tesis Doctoral, Financiación y Gestión Privada de Infraestructuras y servicios públicos Asociaciones Publico privadas. José Basilio Acerete Gil, Instituto de Estudios Fiscales, departamento de Contabilidad y Finanzas, Universidad de Zaragoza (2015)
- The Global Competitiveness Report 2014–2015 (2014):** Full Data Edition is published by the World Economic Forum within the framework of The Global Competitiveness and Benchmarking Network.
- Varela, E. (2015).** Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. gobernabilidad territorial y competitividad global. *EURE*, 41(123), 0-N_A. Retrieved from <http://search.proquest.com/docview/1697674205?accountid=13250>
- Vasallo, J. M., & Izquierdo de Bartolomé, R. (2010).** Infraestructura Pública y Participación privada. Conceptos y Experiencias América y España. CAF
- Víctor Peña Mancillas,** Implementación y lecciones aprendidas a partir de dos políticas nacionales anticorrupción, *Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública*, ISSN impreso: 0717-8980. No 23 (2014) pp. 5 – 23. Consultado 1 de noviembre de 2016