



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Propuesta de un Esquema Institucional para la Gestión de proyectos de Asociación Público- Privada (APP) en infraestructura

Caso Colombiano

Andrea Marcela Giraldo Ayala

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas

Maestría en Administración

Bogotá D.C., Colombia

2013

Propuesta de un Esquema Institucional para la Gestión de proyectos de Asociación Público- Privada (APP) en infraestructura

Caso colombiano

Andrea Marcela Giraldo Ayala

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Administración

Director:

PhD. Germán Enrique Nova Caldas

Línea de Investigación:

Gestión Pública

Facultad de Ciencias Económicas

Maestría en Administración

Bogotá D.C., Colombia

2013

*A mis padres,
A Charlie, Andresito y Maxi
que son el fin y los medios de mi existencia.*

Agradecimientos

Al profesor PhD. Germán Enrique Nova Caldas, Director del Trabajo final de maestría, por sus enseñanzas, sus valiosos aportes, su permanente acompañamiento y sus grandes calidades académicas, profesionales y personales.

A la Universidad Nacional de Colombia, mi alma mater, a quien debo mi formación académica y a sus profesores que con su admirable labor, moldearon mi vida.

Al Banco Interamericano de Desarrollo, la organización que desde hace cuatro años me ha permitido desarrollarme profesional y personalmente, de la cual he adquirido grandes conocimientos y experiencias y de cuyas publicaciones he obtenido la fuente de inspiración para este trabajo, así como la motivación para trabajar con entrega y dedicación por Colombia.

Resumen

Las asociaciones público privadas (APP) resultan relevantes como instrumentos de política pública para superar deficiencias en la provisión de infraestructura y la prestación de servicios públicos, redefiniendo las funciones de regulación y supervisión del sector público, con la incorporación de la experiencia, innovación y el capital privado, transfiriendo los riesgos a quien mejor pueda manejarlos. En Colombia se expidió la Ley de APP 1508 de 2012 buscando la vinculación del capital privado, como alternativa para el desarrollo de proyectos en infraestructura con el fin de mejorar la competitividad del país. No obstante, las APP requieren de un compromiso político e institucional dentro de un marco jurídico estable, para lo cual el país debe continuar fortaleciendo su capacidad para la gestión de APP, estableciendo un esquema institucional apropiado para el desarrollo de proyectos, de acuerdo con las buenas prácticas y recomendaciones de la OCDE, en el marco de su aspiración del país por pertenecer a dicha organización.

Palabras clave: Asociaciones público-privadas (APP), Esquema Institucional, Gestión de proyectos de APP, Infraestructura, Ley 1508 de 2012 (Colombia), Unidad de APP.

Abstract

Public-Private-Partnerships (PPP) have been gaining relevance as public policy instrument in overcoming deficiencies in infrastructure and public services, redefining the functions of regulation and supervision of the public sector, with the addition of experience, innovation and capital of private sector, and transferring risk who can best handle it. The PPP law “Ley de APP 1580 de 2012” was declared in Colombia to attract private investing, as an alternative to develop infrastructure projects to improve the country's competitiveness. However, PPPs are agreements that require a great deal of political commitment and an stable institutional framework, impelling the country to work on the technical and institutional capabilities to manage PPPs and develop this kind of projects following the guidance from OCDE; keeping in mind Colombia's ambition to join the organization.

Keywords: Public Private Partnerships (PPP), Institutional Framework, PPP's Project Management, Infrastructure, Lay 1508 from 2012 (Colombia), Dedicate PPP Units.

Contenido

| | |
|---|-------------|
| Resumen | IX |
| Abstract | X |
| Lista de Ilustraciones | XIII |
| Lista de Tablas | XIV |
| Lista de Figuras | XV |
| Introducción | 1 |
| 1. Marco Teórico | 5 |
| 1.1 Definiciones Básicas | 6 |
| 1.2 Marco Contextual | 8 |
| 1.3 Las Asociaciones Público Privadas en el ámbito de la Nueva Gestión Pública | 13 |
| 1.4 Reseña histórica de las APP | 16 |
| 1.4.1 Antecedentes | 16 |
| 1.4.2 Desarrollo de las APP en el mundo | 18 |
| 1.4.3 Desarrollo de las APP en América Latina | 20 |
| 1.4.4 Análisis del marco institucional para las APP existente en la región | 22 |
| 1.5 Marco Institucional y Normativo de las APP en Colombia | 24 |
| 2. Metodología | 27 |
| 2.1 El problema de investigación | 27 |
| 2.2 Diseño metodológico | 27 |
| 3. Gestión de Proyectos de APP | 29 |
| 3.1 Experiencias y lecciones aprendidas de gestión de proyectos de APP | 34 |
| 3.1.1 Experiencias en APP de América Latina y El Caribe | 35 |
| 3.1.2 Lecciones Aprendidas en América Latina y El Caribe | 37 |
| 3.2 Gestión de proyectos APP en Colombia | 39 |
| 4. Esquemas Institucionales para las APP | 43 |
| 4.1 Países miembros de la OCDE | 44 |
| 4.2 Colombia | 52 |
| 5. Propuesta Esquema Institucional de APP para Colombia | 56 |
| 5.1 Gestión Institucional | 57 |
| 5.2 Esquema Institucional para la gestión de APP | 60 |
| 5.2.1 Instancias de Aprobación | 61 |
| 5.2.2 Equipos de Proyecto en las Entidades Contratantes | 65 |
| 5.2.3 Unidad de APP..... | 67 |
| 5.3 Recomendaciones para la gestión de APP en Colombia | 70 |

| | |
|--|------------|
| 6. Conclusiones y Recomendaciones | 71 |
| 6.1 Conclusiones | 71 |
| 6.2 Recomendaciones | 77 |
| Anexo A: Revisión bibliográfica de Casos Éxitos de Gestión de APP | 79 |
| Anexo B: Análisis del índice Infrascopes | 92 |
| Anexo C: Guía de Buenas Prácticas para la ejecución de Proyectos de APP | 95 |
| Anexo D: Guía de Asociaciones Público Privadas | 100 |
| Anexo E: Estructura, composición y resumen de la Ley 1508 de 2012 | 103 |
| Anexo F: Registro Único de Asociaciones Público Privadas –RUAPP | 112 |
| Anexo G: Esquemas Institucionales de algunos países para la gestión de APP..... | 118 |
| Bibliografía..... | 127 |

Lista de Ilustraciones

| | |
|---|----|
| Ilustración 3-1 Factores de la Gestión de Proyectos..... | 32 |
| Ilustración 3-2 Factores de Éxito de la Gestión de Proyectos..... | 32 |

Lista de Tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 3-1 Factores de Éxito en la Implementación y Gestión de Proyectos | 32 |
| Tabla 3-2 Factores Positivos y Negativos de las APP | 33 |
| Tabla 3-3 Experiencia de los Países de ALC en APP | 36 |
| Tabla 4-1 Ventajas y Argumentos en Contra de la Conformación de Unidades APP | 46 |
| Tabla 4-2 Ubicación y Funciones de las Unidades APP* | 49 |

Lista de Figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1-1 Inversión privada en América Latina y el Caribe en infraestructura 1990-2010 | 21 |
| Figura 1-2 Capacidad para desarrollar APP – Índice Infrascopes | 23 |
| Figura 3-1 Espectro de Opciones Públicas a Privadas - Distribución de Responsabilidades según Modalidad | 30 |
| Figura 4-1 Marco Institucional de las APP en Sector Transporte de Colombia | 53 |
| Figura 5-1 Arquitectura Institucional para la Gestión de APP en Colombia..... | 61 |
| Figura 5-2 Aprobación de un Proyecto de APP | 63 |
| Figura 5-3 Equipo de Proyecto Típico de Entidades Ejecutoras | 66 |
| Figura 5-4 Propuesta Unidad de APP dentro del DNP..... | 69 |

Introducción

En enero de 2012 en Colombia se expidió la Ley 1508 de 2012, que junto con sus Decretos Reglamentarios 1467 de 2012 y 100 de 2013, establece el régimen jurídico de las asociaciones público-privadas (APP) como marco de fomento de vinculación de capital privado para la provisión de bienes públicos y sus servicios relacionados. Estas alianzas entre el sector público y el privado deberían posibilitar la realización de proyectos estratégicos, en tanto los particulares ponen al servicio del Estado su capital, experiencia, capacidad financiera y técnica, para el desarrollo de grandes obras y servicios conexos. Se entienden las APP como un acuerdo entre el gobierno y uno o más socios privados (que puede incluir operadores y financiadores), bajo el cual los socios privados proveen un servicio de manera tal que los objetivos de provisión de servicios del gobierno se encuentren alineados con los objetivos de obtención de utilidad del sector privado y donde la efectividad depende en una adecuada transferencia de riesgos del sector privado (OCDE, 2008).

No obstante, y a pesar de la dinámica que se propició con la expedición de la Ley y ante la gran expectativa del sector privado, aún no se evidencian avances significativos en la aprobación y ejecución de proyectos de APP, que le permitan al país reducir el rezago en infraestructura, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y aumentar la competitividad del país, que actualmente la ubica en el puesto 108 entre 144 naciones en cuanto a calidad general de infraestructura del ranking de competitividad del Foro Económico Mundial (2013).

El gobierno de Colombia enfrenta grandes retos para que las APP se materialicen en proyectos orientados a la provisión de infraestructura, para lo cual se requiere trabajar sobre una mejor estructuración de proyectos; desarrollar y fortalecer capacidades técnicas e institucionales para el análisis, orientación y evaluación de alternativas de

participación privada en el desarrollo de infraestructura, entre otros varios aspectos, dado que el país aún no tiene definido el esquema institucional definido para la gestión de proyectos de APP, entendiendo este como la existencia y el papel de las agencias necesarias para una correcta supervisión y planificación, a nivel nacional y subnacional, así como para la ejecución de los proyectos de APP (Infrascope, 2012). En este sentido, se hace necesario que el país establezca el esquema institucional apropiado, que debe estar caracterizado por un alto compromiso político, buena gobernanza, conocimientos y capacidades de las entidades del gobierno, y una eficaz evaluación y selección de proyectos de APP.

Como resultado del análisis de los esquemas institucionales para la gestión de proyectos de APP en diferentes países, se ha identificado que aquellos con mayor éxito y experiencia en la implementación de esquemas de APP han contado con una Entidad, grupo u organización que ha fungido como coordinadora y supervisora en las diferentes etapas de los proyectos, que en general se denomina *Unidad dedicada de APP*, lo cual ha demostrado ser un factor decisivo para el éxito de los proyectos de APP y que han sido consideradas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como el esquema institucional apropiado para desarrollar ampliamente proyectos de APP para la provisión de infraestructura y la prestación de servicios públicos.

Colombia aspira convertirse en el tercer país latinoamericano (junto a México y Chile) en pertenecer a la OCDE, organismo que aglutina a 34 de las economías más fuertes del planeta, lo cual significa que el país participaría en la construcción de una nueva arquitectura para la gobernanza de la economía internacional, ya que la OCDE se constituye como un foro para el diseño y aplicación de las normas que darán forma a la economía global del mañana, que le permite a los países miembros mejorar su desarrollo económico a través de la identificación e intercambio de las mejores prácticas en la formulación e implementación de políticas públicas y fijar estándares internacionales.

Como lo ha manifestado el gobierno de Colombia la OCDE es “*un verdadero club de buenas prácticas, donde están los países con mejores perspectivas y con mejor desempeño*”; para Colombia ser miembro es un sello de calidad no solo sobre todas las políticas del país, lo cual incrementará la confianza de los inversionistas privados e

incentivará la generación de proyectos de APP; pero para lograr esto el país debe acatar las recomendaciones que la OCDE le realizó, al iniciar el camino formal para entrar a ese organismo, que incluye el seguimiento de las mejores prácticas en gestión pública para las APP. Por lo cual resulta relevante y oportuno que el país establezca un esquema institucional para la gestión de APP, de acuerdo con los lineamientos y buenas prácticas definidas por dicha organización, y en este sentido se ha formulado una propuesta para el país, como resultado del presente trabajo de investigación.

A través de la revisión bibliográfica y el análisis de la evolución de las APP en el ámbito de la nueva gestión pública y en el contexto nacional e internacional, así como en el estudio de casos exitosos, se identificaron los factores institucionales y organizacionales claves para la ejecución de proyectos con esquema de APP, desde el punto de vista conceptual y de la evolución de los marcos institucionales de algunos países que han implementado proyectos de APP, y se definieron las condiciones necesarias que debe considerar el esquema institucional para la gestión eficiente de este tipo de proyectos, con base en las experiencias internacionales y las mejores prácticas de los países de la OCDE.

El presente trabajo desarrolla una propuesta del esquema institucional para la gestión de proyectos de APP en Colombia, realizando recomendaciones generales de la arquitectura institucional con la que deberían contar las entidades del gobierno involucradas en las diferentes etapas de los proyectos de APP, de acuerdo con la normativa vigente en este sentido, la revisión de las mejores prácticas internacionales y casos exitosos, así como la naturaleza de las instituciones.

1.Marco Teórico

Las asociaciones público privadas han adquirido una gran relevancia como instrumentos de política pública en la superación de las deficiencias en infraestructura y servicios públicos que se presentan en la región y particularmente en Colombia. El término Asociaciones Público Privadas (APP) se aplica a una amplia gama de posibles relaciones contractuales entre agentes privados y públicos con el fin de desarrollar infraestructura o servicios públicos, o ambos, que tradicionalmente han sido brindados por el Estado. Las APP redefinen las funciones de regulación y supervisión del sector público con la incorporación, a diversos niveles, de la experiencia, innovación y capital del sector privado y transfieren parcial o totalmente riesgos (regulatorios, financieros, de mercado, entre otros) del agente público al privado con el fin de crear incentivos para desarrollar infraestructura y mejorar la eficiencia y sostenibilidad en la prestación de los servicios bajo un contrato (BID, 2012).

Por tratarse de un instrumento de política pública es necesario que las APP se encuentren reguladas en el marco legal de cada país en donde se estén implementando, considerando la gran diversidad de esquemas y modelos de APP que pueden ser empleados. En países como el Reino Unido, que es pionero en la utilización de APP, estas no solo implican la repartición adecuada de costos, riesgos y beneficios, sino que se espera que el agente privado aporte capital, innovación tecnológica, y su remuneración se asocia a metas contractuales de cobertura y calidad de los servicios prestados. Las definiciones de la OCDE¹, el Asian Development Bank (ADB) y países

¹ Siglas del inglés: Organization for Economic Co-operation and Development. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

como Canadá y Estados Unidos abren la posibilidad de realizar APP sin que necesariamente el privado realice aportes al financiamiento de las inversiones (Government of India, 2010).

El presente capítulo consta de cinco secciones. La primera establece las definiciones básicas de los conceptos que se emplean a lo largo del trabajo; la segunda presenta el marco contextual de las APP en la región y el país; en la tercera sección se enmarcan las APP dentro del ámbito de la nueva gestión pública; en la cuarta sección se presenta una breve reseña histórica del desarrollo de las APP, y finalmente en la quinta sección se identifica el marco normativo e institucional de las APP en el país.

1.1 Definiciones Básicas

Asociación Público Privada –APP

En la literatura se encuentra una amplia gama de definiciones para las APP, autores como Gerrard (2001), Hart (2003), Fitzpatrick (2006), Esteban (2006), Bennett y Lossa (2006) e Instituciones como el Fondo Monetario Internacional-FMI (2004), HM Treasury (2001), la CEPAL (2008) y Standard and Poor's (2004) definen de manera distinta lo que es una APP, y por lo tanto no existe un consenso acerca de su definición, aunque en todos los casos, el denominador común es el desarrollo de proyectos o programas específicos de infraestructura y sus servicios relacionados.

La OCDE define una asociación público privada como un acuerdo entre el gobierno y uno o más socios privados, bajo el cual los objetivos de provisión de servicios del gobierno se encuentren alineados con los objetivos de obtención de utilidad del sector privado y donde la efectividad depende de una adecuada transferencia de riesgos al sector privado (OCDE, 2008). Por su parte, el Fondo Multilateral de Inversiones (Bloomgarden y Maruyama, 2008) considera a las APP como un esquema de colaboración de largo plazo entre una autoridad pública y el sector privado para la provisión de un servicio público. Para otros organismos más cercanos al modelo británico, una APP se refiere a un esquema contractual entre el sector público y el sector privado en un proyecto compartido (Partnerships UK, 2006).

Un concepto más amplio de APP se relaciona con acuerdos o alianzas que no solo permiten la participación activa de los sectores público y privado, sino que también establece un vínculo entre la disponibilidad de infraestructura y los servicios para el mejoramiento de los niveles de vida de la comunidad en el largo plazo (BID, 2011).

Brecha de Infraestructura

La brecha de infraestructura se define con respecto a factores internos del país o la región bajo análisis, se trata de identificar las diferencias que surgen entre la evolución de la oferta y la demanda interna de infraestructura. Fay y Yepes (2003), empleando la metodología de Fay (2000) definen la brecha de infraestructura como la inversión necesaria en infraestructura para satisfacer la demanda de los consumidores y las empresas para un determinado escenario de crecimiento de la actividad económica.

Entidades Ejecutoras

Son entidades del sector público nacional, regional o local, que promueven, desarrollan, licitan y monitorean el desempeño de proyectos de APP. En términos generales, en Colombia dichas entidades corresponden a los ministerios o instituciones del sector público; eventualmente, también pueden ser instituciones regionales o locales cuando se trate de proyectos subnacionales.

Esquema Institucional para la gestión de APP

Existencia y rol de las agencias necesarias para una correcta supervisión y planificación, a nivel nacional y subnacional, así como para la ejecución de los proyectos de APP (Infrascope, 2012).

Infraestructura

La infraestructura abarca un conjunto de estructuras de ingeniería, equipos e instalaciones de larga vida útil, que constituyen la base sobre la cual se produce la prestación de servicios para los sectores productivos y los hogares. Puede clasificarse de acuerdo con su función como: i) infraestructura económica (transporte, energía y telecomunicaciones); ii) infraestructura social (presas y canales de irrigación, sistemas de agua potable y alcantarillado, educación y salud); iii) infraestructura de medio ambiente,

recreación y esparcimiento; iv) infraestructura vinculada a la información y el conocimiento. Además puede clasificarse de acuerdo con su cobertura geográfica como: de alcance urbano, interurbano e internacional (CEPAL, 2011).

Gestión de Proyectos de APP

Procesos y procedimientos establecidos para la planeación, organización, ejecución y control de proyectos de APP, con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos.

Unidad dedicada de APP

Agencia del gobierno central responsable de la formulación de políticas, y ocasionalmente, la asesoría en la provisión de proyectos de APP, mientras que los departamentos o gobiernos locales son generalmente responsables por la ejecución del proyecto de APP.

Para la OCDE (2010) una unidad de APP (Dedicated PPP units) se conoce como cualquier organización creada, con la ayuda total o parcial del gobierno, para garantizar que se cuenta con capacidad necesaria para crear, apoyar y evaluar múltiples acuerdos de colaboración público-privada, que está a disposición y trabaja de manera coordinada dentro del gobierno.

1.2 Marco Contextual

Mientras que en economías emergentes del este asiático, como Corea, Malasia, Singapur, y Hong Kong² la inversión en infraestructura asciende al 10% del Producto Interno Bruto (PIB), en Colombia, la insuficiente inversión en infraestructura, que está cercana al 1,39% del PIB en el 2011 (Fedesarrollo, 2012), tiene un impacto directo negativo en el crecimiento y desarrollo del país, que afecta la competitividad que actualmente ubica al país en el puesto 69 entre 144 naciones del ranking de

² La selección de estos países como objetivo a alcanzar por América Latina y el Caribe se fundamenta en que han sido ejemplos de un rápido crecimiento y desarrollo en un período relativamente corto de tiempo.

competitividad (World Economic Forum Global Competitiveness Report, 2013), pero en la posición 108 en cuanto a calidad general de infraestructura, lejos de países de la región como Chile, en el puesto 33 y Panamá, en el puesto 55.

Una infraestructura deficiente implica mayores costos para las empresas y, por tanto, menor competitividad en los mercados internacionales para el país. Considerando que Colombia se encuentra en un proceso de apertura a los 156 mercados internacionales, eliminar los cuellos de botella en infraestructura, logística y de transporte es, sin duda, una prioridad. Algunos retos del gobierno para este propósito se centran en acelerar la ejecución de las obras contratadas, hacer mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura actual y futura, fortalecer institucionalmente al sector, y establecer alianzas público privadas e instrumentos que incentiven la participación de capital privado en la financiación de las obras (PND, 2010).

La CEPAL³ (2011), destaca la importancia de cerrar la brecha de infraestructura, entendida esta como la provisión deficiente o inadecuada de infraestructura, como uno de los principales retos de América Latina y el Caribe, para reducir la pobreza y lograr el desarrollo económico sostenido. Asimismo, los efectos positivos de la adecuada provisión y calidad de infraestructura se maximizan cuando son acompañados de los arreglos regulatorios, organizacionales e institucionales adecuados para su desempeño (Perrotti, et al., 2011), para lo cual es necesario que los sectores público y privado realicen un esfuerzo conjunto para afrontar los requerimientos que implica la reducción de la brecha en infraestructura.

De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL (2011) en América Latina y el Caribe es necesario invertir anualmente, hasta el 2020, un monto equivalente al 7,9% del PIB, para alcanzar niveles de infraestructura comparables a los del este asiático, para lo cual todos los agentes económicos del estado deben realizar importantes esfuerzos, mediante diversos mecanismos de financiación para realizar la inversión en infraestructura requerida. Adicionalmente, es importante considerar que los marcos legales e

³Comisión Económica para América Latina y El Caribe de la Organización de las Naciones Unidas.

institucionales que regulan la provisión, operación, mantenimiento y utilización, así como las características de la operación de los servicios, constituyen elementos tan importantes como la infraestructura física en sí misma (BID, 2000). Por su parte, El Banco Mundial (2007) indica que el Estado debe ocupar un lugar central en la prestación de servicios de infraestructura, a través de la reducción del riesgo normativo y la mejora del marco disponible para la participación del sector privado en la infraestructura.

Dentro de los esquemas para la financiación de infraestructura se puede destacar el de las APP, que son un mecanismo mediante el cual el sector privado puede proveer infraestructura y servicios en sectores tradicionalmente atendidos por el gobierno sin incrementar los gastos de capital, al ser financiados directamente por el sector privado, que reembolsa su inversión, una vez los proyectos estén finalizados y en operación, mediante tarifas, peajes, cobros, etc. (Lucioni, 2009). En este tipo de esquemas el sector público atiende las tareas de supervisión y regulación del servicio y el ejercicio de prácticas de buen gobierno, mientras que al sector privado le corresponde asumir los riesgos en la ejecución, operación y financiamiento del proyecto.

Diversos análisis han identificado los principales beneficios de realizar un proyecto de APP. No obstante, las APP son acuerdos que requieren de un gran compromiso político e institucional, un marco institucional estable, fuerte y confiable para la actividad privada de inversiones, y un sector privado comprometido con objetivos de largo plazo en la provisión de infraestructura y servicios públicos de manera integral. Al respecto, dentro los principales beneficios de las APP el BID (2012) destaca los siguientes:

- La capacidad de proveer un servicio a un menor costo y en menos tiempo.
- La mejora en la calidad de los servicios y la posibilidad de garantizar buenos niveles de servicio por largos períodos.
- Una gestión más eficiente de los riesgos de los proyectos.
- La capacidad de atraer innovación tecnológica y otorgar flexibilidad a la provisión de servicios.
- Que en algunos casos la estructuración financiera de un proyecto puede atraer recursos financieros en condiciones más favorables que si se realizara como un proyecto público.

- Este tipo de proyectos exige mayor esfuerzo en materia de regulación y supervisión por parte del Estado, aunque por otro lado libera a este último de actividades de ejecución y operación.

En este contexto, el Gobierno de Colombia (GdC) ha establecido la infraestructura como una de las cinco locomotoras del crecimiento económico y de la generación de empleo, según lo indica el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, cuya prioridad es superar la situación de rezago en infraestructura de décadas en la que se encuentra Colombia, tanto en términos de cantidad como de calidad. Adicionalmente, el GdC reconoce la importancia de vincular de manera activa al sector privado, no sólo en materia de inversión, sino también en el proceso de conceptualización y socialización de las necesidades que avocan los distintos sectores de infraestructura tanto productiva como social, para alcanzar las ambiciosas metas que se plantean en materia de su desarrollo. Ante las restricciones de orden fiscal existentes en el país y la necesidad de activar las locomotoras para el crecimiento, el GdC se propuso impulsar el uso de un esquema de gestión de proyectos en el marco de las APP (PND, 2010).

Sin embargo para lograr cumplir con las metas propuestas por el GdC, se requiere trabajar sobre una mejor estructuración de proyectos; desarrollar y fortalecer capacidades institucionales para el análisis, orientación y evaluación de alternativas de participación privada en el desarrollo de infraestructura; establecer criterios de selección de alternativas de provisión de infraestructura; profundizar en el diseño de esquemas de financiamiento que promuevan el uso del mercado de capitales por parte del sector privado para la financiación de proyectos; ampliar el espectro de esquemas de participación privada para el desarrollo de infraestructura en sectores sociales y para la modernización de infraestructura pública de uso institucional.

En este sentido la OCDE (2012) establece que existen condiciones esenciales que deben cumplirse para que una APP sea exitosa:

1. Se considera fundamental contar con reglas claras que normen la relación entre el sector público y el privado. Por lo tanto, se requiere un marco institucional específico y sólido con procedimientos y procesos que produzcan proyectos con la mayor *“relación calidad-precio”*.

2. Del marco institucional debe generarse un marco organizacional con roles claros y capacidades específicas para contratar y mantener un proyecto de APP. Generalmente, las Secretarías de Finanzas⁴ de los países son las responsables de asegurar que la inclusión de los proyectos de inversión (privados o públicos) sean una prioridad nacional o estatal y que promuevan de manera transparente los objetivos fiscales, en el corto y largo plazo.

Por otro lado, debe existir una autoridad contratante responsable de implementar directamente los proyectos en los sectores específicos, sujeto a la aprobación, apoyo y monitoreo de las organizaciones mencionadas en el párrafo anterior. Esta autoridad también debe poseer capacidades técnicas específicas para contratar e implementar el proyecto de APP específico. Adicionalmente, una autoridad auditora independiente de las organizaciones anteriores debe auditar y evaluar de manera ex post los proyectos de APP.

3. El marco institucional de las APP, así como cada uno de los contratos de los proyectos debe ser claro, transparente, predecible, y no crear barreras a la entrada en los mercados.

Para esto, se requiere que el gobierno tenga prácticas sanas (claras y transparentes), principalmente de contabilidad y presupuesto para plasmar la factibilidad económica de las APP a lo largo de toda su vida. Esto significa que se contemple en el gasto gubernamental de los años fiscales que dure el proyecto, incluyendo calendario de pagos gubernamentales, costos presentes, futuros y garantías para riesgos de las APP.

El involucramiento de los usuarios en el diseño y monitoreo del proyecto de APP para garantizar que este sí entregue la mejor “*relación calidad-precio*” es fundamental como mecanismo gubernamental de rendición de cuentas.

4. Los proyectos de APP deben generar y mantener competencia en los mercados; es decir, introducir nuevos competidores en donde se implementen estos proyectos. Si esto no es posible, al menos los mercados deben permanecer sin

⁴Para el caso de Colombia esta Entidad correspondería al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a nivel nacional y a las Secretarías de Hacienda a nivel subnacional.

barreras de entrada y salida para permitir que, al menos, un privado alternativo al que esté en asociación con el gobierno entre al mercado.

1.3 Las Asociaciones Público Privadas en el ámbito de la Nueva Gestión Pública

Desde la última década del pasado siglo, el papel desempeñado por el sector público ha ido cambiando; de tener la propiedad y la gestión de activos de infraestructura ha pasado a compartir tales responsabilidades con el sector privado. No obstante, el sector público se ha reservado la responsabilidad de planificar y regular las infraestructuras. La necesidad de reducir el déficit público y el aumento de la eficiencia en la provisión de servicios de infraestructura fueron las fuerzas que han impulsado tales cambios.

La escasez de ingresos fiscales y un aumento en las demandas sociales de bienes y servicios han llevado a los gobiernos a involucrar al sector privado con el fin de incrementar sus ingresos, reducir la participación pública en nuevas inversiones y disminuir el gasto público. Las causas de tales deficiencias en los gobiernos radican en precios insuficientes para cubrir los costos del servicio, la gestión deficiente y carencia de incentivos apropiados (Beato y Vivas, 2005).

La pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano, en la prestación de servicios y la provisión de infraestructura, viene acompañada de manifestaciones que exigen y obligan a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía, eficiencia y eficacia. Estas nuevas demandas, cada vez más importantes como consecuencia de la magnitud del déficit público en prácticamente la totalidad de países, tuvieron, en un primer momento, un importante impacto en los procesos de construcción de políticas públicas, pero en la actualidad no se circunscriben únicamente a la esfera política o ministerial, sino que se han ampliado a todas las actuaciones de la administración en sus diferentes órdenes territoriales. Así, las administraciones estatales, autónomas, provinciales y locales se ven envueltas en procesos de regeneración, de cambio (García, 2007).

El objetivo de esta nueva forma de actuar es la consecución de un sector público que opere exclusivamente en aquellas áreas donde no exista un proveedor más adecuado y lo realice de forma eficiente y eficaz. Para ello, compite o colabora con el sector privado, allí donde es posible, con el objetivo de satisfacer las necesidades públicas, otorgándoles a sus ciudadanos un papel cada vez más activo en el campo público.

En este contexto, la nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz; es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, se perfeccione el sistema de elección, y, por otro, se favorezca la participación ciudadana (García, 2007).

En el marco de la nueva gestión pública la prioridad del Estado pasó de la provisión directa de bienes y servicios a la garantía de condiciones mínimas que permitan el surgimiento y fortalecimiento de la iniciativa privada (Navas, 2010). La nueva gestión pública está inspirada en la estructura gerencial y la organización de las empresas privadas, cuyas principales características son la gestión por resultados, la orientación hacia el mercado, la promoción de la competencia, el enfoque en los productos, la gestión total de calidad y un esquema de rendición de cuentas sobre los resultados.

Este modelo permite focalizarla atención sobre los procesos y garantiza que los productos o servicios de la administración respondan a las necesidades de los ciudadanos de modo eficiente y con altos estándares de calidad (Navas, 2010). En este sentido, es necesario que el Estado cuente con esquemas institucionales orientados a la gestión eficiente en la prestación de servicios públicos y la provisión de infraestructura a través de mecanismos de APP.

Sin embargo, las APP solo representarán una herramienta eficaz para la estrategia de desarrollo si el Estado colabora estrechamente con el sector privado pero retiene su autonomía en lo que concierne a salvaguardar el bienestar público o lo que Evans (1995) denomina "autonomía enraizada". Solo así el Estado podrá mostrarse como un socio

activo del sector privado y evitar, al mismo tiempo, quedar “cautivo” de intereses particulares.

Según la CEPAL (2010) existen once principios que sustentan el liderazgo del sector público para la implementación de esquemas de APP:

- I. La formulación de una estrategia nacional a mediano y largo plazo orientada a alcanzar la transformación estructural.
- II. El rol fundamental del sector privado en los Programas de APP.
- III. Asegurar el liderazgo de los verdaderos ministerios y organismos encargados de actividades y sectores en la economía real.
- IV. Promover una cultura de pensamiento estratégico a mediano y largo plazo.
- V. Para ejecutar las estrategias es importante que en cada actividad prioritaria haya uno o varios organismos dedicados plenamente a su ejecución.
- VI. Cuanto más estructurada y específica sea la estrategia, mayor será el desafío de coordinación entre ministerios y la exigencia de instrumentos múltiples para ese efecto.
- VII. La eficacia de las políticas depende de un servicio civil no politizado y caracterizado por el profesionalismo y la capacidad técnica.
- VIII. La eficacia de los incentivos debe evaluarse no solo por la forma en que se gestionan individualmente, sino también por la forma en que se articulan para lograr un efecto sistémico.
- IX. La eficacia de los programas e incentivos están íntimamente vinculados a la forma en la cual éstos están gestionados.
- X. Para que las estrategias sean eficaces, es preciso evaluar su aplicación y su impacto en relación con los objetivos.
- XI. Las APP bien estructuradas pueden minimizar el riesgo de que el gobierno se vea capturado por el sector privado. Una manera de prevenir esta situación puede consistir en establecer marcos formales para que el sector público y el privado puedan colaborar en materia de estrategias y programas. Asimismo, esto puede evitarse mediante la promoción de la transparencia pública.

En el marco de la nueva gestión pública, en el país mediante el documento CONPES⁵ 3248 de 2003, se establecieron los lineamientos generales del Programa de Renovación de la Administración Pública-PRAP, con cuya implementación se busca adecuar la administración pública racionalizando funciones, redimensionando el tamaño de las estructuras administrativas y fortaleciendo su capacidad para cumplir con los objetivos esenciales. En conjunto, el programa propone adecuar la administración pública a las necesidades y condiciones del país y contribuir a fortalecer su capacidad para brindar seguridad democrática, sanear las finanzas públicas, promover la equidad, garantizar la estabilidad y el crecimiento sostenible de la economía.

1.4 Reseña histórica de las APP

1.4.1 Antecedentes

Autores como Kee y Forrer (2002) definen el marco de análisis de las APP a partir de la nueva economía institucional, que se apoya en los trabajos de Coase (1937 y 1960), de la teoría de la firma o agencia, y Williamson (1979 y 1985), de la teoría de los costos de transacción, con lo cual Hinojosa (2010) explica la existencia de las APP debido a que, en algunos casos, los costos de producir servicios de infraestructura por parte del sector público, medidos en términos de coordinación y de operación, son mayores que hacerlo a través del sector privado.

La teoría de los costos de transacción, busca estudiar la organización económica desde un punto de vista institucional comparado con el fin de minimizar los costos de transacción que surgen en los intercambios que se producen en el sistema económico (Uribe, 2000). Ross (1973) introduce la teoría de la agencia, la que constituye actualmente el modelo que domina el análisis de las formas de organización económica y administración de empresas. Jensen y Meckling (1976) definen la relación de agencia

⁵Consejo Nacional de Política Económica y Social. Es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

como un contrato en el que el principal (el contratante) le encarga a un agente que realice determinados servicios en su nombre. La teoría de la agencia puede constituir un modo de análisis operacional para tomar en cuenta las relaciones entre el sector público y el sector privado en una relación de APP.

Si bien las APP han sido una alternativa para los países, como solución a sus restricciones presupuestales, también se han adoptado este tipo de esquemas en algunos gobiernos como el de los Países Bajos, para promover prácticas eficientes de adquisiciones y para reformar el sector público. Generalmente se considera que corresponde al gobierno prestar servicios a sus ciudadanos y que el sector privado, motivado por un beneficio económico, no tendría en cuenta el bienestar y los intereses de todos ellos; sin embargo, la prestación de servicios públicos por parte del gobierno es un avance relativamente reciente, ya que hace ciento cincuenta años, numerosos servicios como el transporte, la salud y la educación, los prestaba el sector privado; los gobiernos asumieron esta función con el fin de prestar los servicios en forma equitativa, independientemente de la capacidad de pago o la ubicación geográfica de sus ciudadanos (Harris, 2004).

El principio central de la nueva gestión pública es la descentralización para alcanzar un alto desempeño a bajo costo (eficiencia de las operaciones); sin embargo, surge la cuestión de si el gobierno requiere del concurso y de los recursos de otros actores adicionales para lograr sus objetivos, lo que induce al concepto de gobernanza (Villanueva, 2010). Este concepto se refiere a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de regulación jerárquico del Estado, pero también del mercado, caracterizado por una mayor interacción y cooperación entre el Estado y los actores no estatales (Natera, 2005). Es en este punto donde las APP se insertan como un mecanismo de gobernanza para el Estado.

Esta cuestión plantea la pregunta de cuál debería ser entonces la función del gobierno en la prestación de servicios y la provisión de infraestructura. Al respecto, el *International Financial Services London – IFSL* (2004), señala que la función del gobierno debe ser la de formular políticas y regularlas, con lo cual su función primordial es garantizar que se cumplan las políticas definidas. El servicio en sí debe ser prestado por las partes más capaces de hacerlo, buscando ofrecer la mejor relación calidad/precio a los ciudadanos.

Las APP se basan en que cada socio se concentra en las actividades que mejor corresponden a sus habilidades; para el sector público la principal habilidad es garantizar que se cumpla la prestación del servicios de manera coherente con las prioridades de política en el largo plazo, mientras que en el sector privado, la clave es prestar estos servicios al costo más eficiente para el ciudadano (IFSL, 2003).

1.4.2 Desarrollo de las APP en el mundo

La mayor experiencia internacional en esquemas APP se encuentra en la Unión Europea, donde en los últimos 15 años se han firmado más de 1.000 contratos de este tipo, que representan una inversión cercana a los 200.000 millones de euros en sectores como educación, salud, defensa, justicia y transporte. Dentro de esta experiencia el modelo más avanzado es el desarrollado en el Reino Unido, denominado Private Finance Initiative (PFI), que representa cerca del 58% del total de la inversión materializada en este tipo de contratos (MHyCP, 2010). La Iniciativa de PFI surgió en el Reino Unido como la tercera etapa de un proceso que comenzó con la privatización y las concesiones. La privatización implica poner el control mayoritario y la operación de una empresa propiedad del Estado en manos del sector privado (Harris, 2004), y en las concesiones se otorga el derecho de explotación, por un periodo determinado, de bienes y servicios por parte del sector público a un privado.

El gobierno británico puso en marcha la PFI en 1992, cuando se abolieron las normas que restringían el uso de capital privado para el financiamiento de activos públicos. En 1997, el gobierno revisó los proyectos en curso y las lecciones aprendidas de la experiencia, y adoptó el proceso de PFI como parte fundamental de la política del gobierno. Creó el *Treasury Taskforce* (Grupo de Trabajo) para desarrollar y promulgar un enfoque común que garantizara la disponibilidad de las mejores prácticas en todos los departamentos del gobierno. El Reino Unido ya contaba con proyectos de APP (como el puente de Skye Road) antes de la introducción de la PFI en 1992, pero fue recién con su institucionalización que las APP se convirtieron en una práctica de adquisición viable y habitual.

El concepto de que un gobierno adjudique a una empresa privada una concesión para operar algo en su nombre es conocido desde hace cientos de años; uno de los primeros

proyectos de este tipo fue lo que constituye actualmente el Canal du Midi, construido en Francia en el siglo XVI. Naturalmente, las APP son una forma de concesión. Sin embargo, existe una diferencia esencial entre una APP de “diseño, construcción, financiamiento, operación”, como la PFI Privado del Reino Unido, y una simple concesión, en la cual el concesionario está expuesto a un riesgo real de ingresos; su única fuente de ingresos son las tarifas que cobra al usuario.

El mecanismo de pago creado bajo este esquema significa que los servicios se pagan a medida que se consumen, pero el volumen del pago está vinculado a la calidad y cantidad del servicio prestado. Si se implementa adecuadamente, el mecanismo de pago ajusta los intereses del proveedor de servicios a la organización del sector público, a quien se van a prestar los servicios.

Las APP, a diferencia de las privatizaciones, son relaciones contractuales; el contrato es la base de la relación de las APP e incluye todas las obligaciones de las partes. Por medio de estos contratos el sector público define el tipo y el nivel de servicio que desea del sector privado; un contrato elaborado adecuadamente y con las cláusulas de rescisión correspondientes elimina la necesidad de garantías gubernamentales.

Norteamérica, Oceanía, Canadá y Australia han creado marcos de regulación e instituciones para promover este tipo de contratos. En Asia, Corea tiene el liderazgo con más de 450 contratos desarrollados a través de esquemas de APP. En América Latina, los proyectos que se ejecutan bajo esquemas de APP se denominan mayoritariamente contratos de concesión, ya sea que éstos involucren o no aportes públicos para su financiamiento.

En el Anexo A se presenta la revisión bibliográfica de las principales experiencias y casos exitosos de países, principalmente de la región, que han implementado proyectos mediante esquemas de APP para la provisión de infraestructura o prestación de servicios públicos, destacando los aspectos relacionados con el marco institucional.

1.4.3 Desarrollo de las APP en América Latina

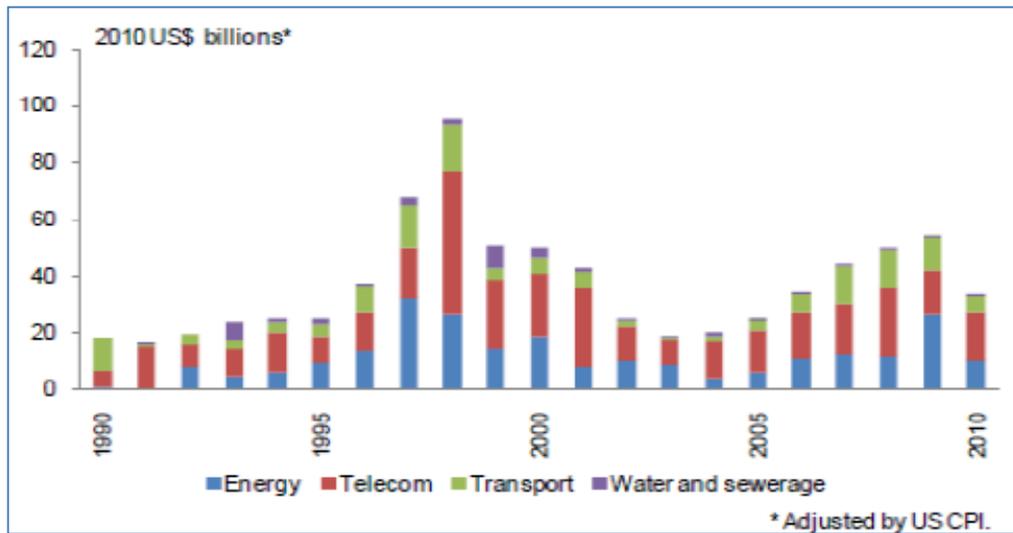
Considerando la similitud en los procesos de desarrollo de las APP en los países de la región de América Latina, se realiza una breve revisión de los antecedentes, de acuerdo con el análisis realizado por el FOMIN⁶ (2012). La crisis fiscal generalizada que vivió América Latina a fines de los ochenta y principios de los años noventa, impulsó la redefinición de los roles del Estado y los privados generando una primera oleada de incorporación privada bajo diversas figuras contractuales. La urgencia derivada por la necesidad de captar flujos de inversión privada para sustituir la inversión pública estuvo en contra de la adecuada ejecución de los procesos y desgastó el apoyo político y social requerido. Adicionalmente, se planteó la búsqueda de modelos operativos eficientes y sostenibles que permitieran la reducción y focalización de los subsidios generalizados que hasta el momento caracterizaban la prestación de la mayoría de los servicios.

En 1998 se alcanzó el punto más alto de la inversión privada en infraestructura en América Latina, y desde entonces los flujos se redujeron drásticamente y, a pesar de algunas recuperaciones puntuales, continúan siendo hasta hoy inferiores a la mitad de lo alcanzado en 1998 (Ver Figura 1-1).

A partir del año 2000 los procesos se orientaron hacia la búsqueda de soluciones que distribuyeran adecuadamente los riesgos de explotación entre agentes públicos y privados; pusieran en el centro de las decisiones la necesidad de mayor eficiencia e innovación asociada a los privados e incorporaran mandatos o figuras específicas que confirieran mayor transparencia a los procesos. La redefinición de la estrategia de APP en América Latina en un ambiente de menor estrechez fiscal, permitió reducir el énfasis y la urgencia por captar recursos financieros, que marcó el proceso durante la década anterior, y orientarse a la búsqueda de una mayor eficiencia y sostenibilidad de las APP.

⁶ Fondo Multilateral de Inversiones. Como parte del grupo del Banco Interamericano de Desarrollo, es el mayor proveedor de asistencia técnica para el desarrollo del sector privado en América Latina y el Caribe, buscando promover el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Figura 1-1 Inversión privada en América Latina y el Caribe en infraestructura 1990-2010



Fuente: Banco Mundial, 2010.

Las privatizaciones y venta de activos se restringieron y se privilegiaron las APP a través de modelos de concesión y el desarrollo de nueva infraestructura bajo contratos de BOT⁷. Por su parte, el número de APP dirigidas a proyectos de construcción, rehabilitación y mantenimiento de carreteras aumentó de manera importante, mientras que en montos de inversión la industria de telecomunicaciones y la de electricidad fueron las que generaron los mayores flujos financieros.

Una característica importante es que la mayor parte de las APP agrupan la etapa de construcción de la infraestructura con la operación (*bundling*), a diferencia de la contratación tradicional que separa la construcción de la operación y el mantenimiento (*unbundling*). En este sentido, se distingue una inversión pública desarrollada bajo un esquema de contratación de obra pública tradicional de una contratación APP por su característica de *unbundling* [Hart (2003), Maskin y Tirole (2006), Martimort y Pouyet (2006), Engel, Fischer y Galetovic (2007)].

⁷Built Operate Transfer. Esquema de APP en el cual un agente privado construye, opera y transfiere el activo al sector público.

A pesar de los avances hasta ahora logrados, la calidad y disponibilidad de infraestructura en la región se mantiene rezagada en relación con la de países desarrollados y países de ingresos medios (Calderón et al., 2010). El desarrollo de modelos de APP con el fin de superar el déficit de servicios básicos es aún limitado y su utilización se ha restringido a pocos países. Chile ha acumulado la experiencia más numerosa y amplia en sectores no tradicionales de infraestructura. Los contratos de APP desempeñaron un rol importante en la recuperación de la infraestructura social devastada durante el terremoto que afectó el país en febrero de 2010 (Business News Americas, 2011).

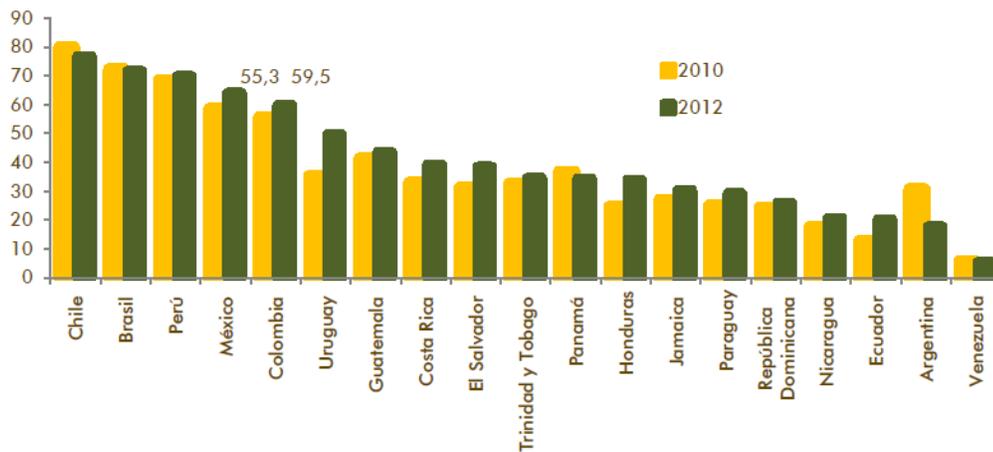
Los modelos contractuales para abordar las APP en los sectores tradicionales se encuentran desarrollados y probados en los países de más amplia experiencia como son Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Argentina. Los países de menor desarrollo relativo y con menor experiencia en APP necesitan construir una sólida capacidad institucional y técnica con el fin de garantizar la estructuración y gestión de dichos contratos en entornos fuertemente asimétricos. El espacio para promover dicho desarrollo institucional continua abierto e involucra no solo a las agencias de gobierno directamente a cargo de los procesos sino a todo el entorno institucional que permite un desarrollo exitoso de las APP a largo plazo (BID, 2012).

1.4.4 Análisis del marco institucional para las APP existente en la región

El análisis de la situación de la región en el desarrollo de un marco regulatorio apropiado y de las capacidades institucionales y técnicas que garanticen la gestión efectiva de los contratos, revela resultados limitados y restringidos a pocos países. De acuerdo con la información reportada en el Infrascopes⁸ (2012), solo cinco países muestran un entorno amistoso para el desarrollo de APP con indicadores por encima de 50 en una escala del 0 al 100, donde 100 representa el entorno ideal para los proyectos (Ver Figura 1-2).

⁸ El Infrascopes es un índice de referencia desarrollado por el Economist Intelligence Unit que evalúa 19 países de América Latina y el Caribe con base en su capacidad relativa para desarrollar y aplicar APP en los sectores de APS, transporte y energía (específicamente, para promover la generación de electricidad). El estudio analiza además la legislación existente, los reglamentos, las instituciones y las prácticas que afectan al entorno de las APP y evalúa estas condiciones existentes junto con el ritmo y la calidad del desarrollo de los proyectos de APP en la Región.

Figura 1-2 Capacidad para desarrollar APP – Índice Infrascopio



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

Estos países son: Chile (79.3), Brasil (73.2), Perú (67.2), México (58.1) y Colombia (53.7). Solamente seis países en la región han tenido experiencias sustantivas en APP durante los últimos 10 años con más de 20 proyectos realizados. Brasil, Chile y México son los que mayor número de proyectos han llevado a cabo y los dos primeros, los que han mostrado mayor solidez gestionando los contratos y garantizando su sostenibilidad. México, Perú y Colombia han presentado mayores problemas durante la ejecución y Argentina a pesar de la experiencia en el tema, se mantiene como el peor evaluado, producto de frecuentes cambios regulatorios y de un entorno financiero menos favorable.

A nivel subnacional, el Infrascopio (2012) indica que solo seis países facilitan la realización de APP a este nivel aunque en ningún caso se han logrado construir entornos lo suficientemente sólidos como para impulsar procesos de APP efectivos. Brasil se ubica en la mejor posición en materia de APP subnacionales, mientras que en México y Argentina, a pesar de contar con capacidades desarrolladas, las tensiones entre el gobierno central y los subnacionales debilitan las posibilidades de éxito de los procesos. En relación con los otros tres países con experiencia (Chile, Colombia y Perú), si bien el marco legal nacional permite llevar a cabo agendas de APP a nivel subnacional, las debilidades que muestran los gobiernos regionales para la promoción, negociación y supervisión de los contratos siguen inhibiendo el desarrollo de las APP a este nivel.

El análisis de los esquemas institucionales para la gestión de APP en la región del FOMIN (2012) señala que instituciones cuya función debería centrarse exclusivamente en la estructuración de proyectos se encuentran a cargo de la ejecución, supervisión y vigilancia, lo que redundaría en un conflicto de intereses que afectan la maduración de los proyectos y la asignación de riesgos asociados a la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura. Estas ineficiencias no solo generan sobrecostos para el Estado sino también una falta de confiabilidad y garantías para el inversionista privado, disminuyendo el potencial de su participación como principal apalancador de grandes proyectos de APP.

Aunado a lo anterior, los organismos de control, supervisión y vigilancia, no cuentan con la operatividad, autonomía ni suficiencia técnica para garantizar el cumplimiento de estas funciones y tampoco tienen la plena capacidad de garantizar la protección al usuario. Para que exista un verdadero quiebre de estas tendencias, se debe conformar un conjunto de instituciones independientes y nuevos marcos de financiamiento que recojan las lecciones aprendidas para la construcción exitosa, mantenimiento, operación y conservación de infraestructura plenamente integrada con la efectiva prestación del servicio al usuario.

1.5 Marco Institucional y Normativo de las APP en Colombia

Después de varios casos de corrupción y grandes proyectos fallidos en infraestructura, el GdC hizo modificaciones a su marco institucional, y en noviembre de 2011, creó la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) para reemplazar al Instituto Nacional de Concesiones (INCO).

En este orden de ideas, para garantizar la transparencia en los procesos de licitación del Estado, el GdC dio un importante paso en enero de 2012 con la entrada en vigencia de la Ley 1508, la cual junto a sus Decretos Reglamentarios 1467 de 2012 y 100 de 2013, establece el régimen jurídico de las APP como marco de fomento de vinculación de capital privado para la provisión de bienes públicos y sus servicios relacionados. A partir

de la expedición de esta Ley el GdC ha orientado su estrategia de promover la gestión privada en la inversión, modernización, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura, desarrollando esquemas y contratos novedosos de APP, y la atracción de nuevos actores para el financiamiento de proyectos (inversores institucionales, fondos de inversión, mercado de valores, etc.).

Adicionalmente, las entidades involucradas en la aprobación de las APP (Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público) deben consolidar su capacidad técnica e institucional para responder a las responsabilidades que les asigna la nueva ley, relacionadas con la evaluación de las iniciativas en cuanto al análisis de riesgos, la justificación de la modalidad de contratación (comparador público o privado), o la validación financiera de los proyectos.

La Ley 1508 de 2012 de APP, busca básicamente: (i) contar con esquemas eficientes de colaboración entre el sector público y el sector privado que permiten la financiación y provisión en el largo plazo, por parte del sector privado, de infraestructura, equipamientos públicos y servicios conexos a éstos en todos los sectores económicos; (ii) una asignación eficiente de riesgos entre las partes, que deberá darse de acuerdo con la capacidad de administración de riesgos de cada parte; (iii) Una remuneración al privado de acuerdo con la disponibilidad y el nivel del servicio de la infraestructura o servicio que provea; (iv) involucrar las fases de operación y mantenimiento de la infraestructura en todos los proyectos.

El 6 de julio de 2012 se emitió el Decreto 1467 por el cual se reglamenta la estructuración y ejecución de los proyectos de APP tanto de iniciativa pública como privada a los que se refiere la citada Ley 1508 de 2012 de APP. El Decreto 100 de 2013, modificó el artículo 18 del Decreto 1467 de 2012 en relación con la conformación de la lista corta de precalificados.

Es importante destacar que el marco normativo para las APP se benefició con la expedición de la Ley 1508 de 2012 al aumenta la responsabilidad del gobierno y los socios privados a través de mejoras en los mecanismos de licitación y las restricciones a las renegociaciones de contratos. Actualmente la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) centraliza la responsabilidad de las APP en el sector de infraestructura y cuenta

con un marco institucional y una nueva estructura organizacional orientada a la ejecución de proyectos de transporte mediante esquemas de APP; no obstante el país requiere la definición, conformación, implementación y la consolidación de un marco y un esquema de gestión institucional para las APP en todos los sectores de la economía, entendiendo este como la existencia y el papel de las agencias necesarias para una correcta supervisión y planificación de los proyectos a nivel nacional, para la ejecución de los estándares de los proyectos. También se considera la función de supervisión y la interacción con las oficinas de planeación y hacienda del gobierno (Infraescope, 2012).

Como apoyo a las entidades en la ejecución efectiva de los proyectos de APP, el GdC, busca conformar una institucionalidad basada en las áreas de participación privada en infraestructura del DNP y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para dar soporte de manera permanente a las entidades ejecutoras, lo que facilitará el flujo constante de conocimiento y de información sobre APP, que servirá para impulsar y dar continuidad a las iniciativas de modernización de infraestructura pública bajo estos esquemas.

2. Metodología

En este capítulo se presentará la metodología empleada para desarrollar el trabajo, a partir del marco teórico expuesto en el capítulo 1, para lo cual se inicia con el planteamiento del problema de investigación, se presenta la justificación del objeto de estudio y se concluye indicando el diseño metodológico del trabajo.

2.1 El problema de investigación

El problema central de la investigación se identifica como la falta de un esquema institucional para la gestión de proyectos de APP en infraestructura para Colombia, con el fin de construir la capacidad institucional y técnica necesaria para responder a las responsabilidades asignadas en la ley 1508 de 2012.

Con lo cual la pregunta de investigación que se ha planteado para desarrollar el trabajo es ¿Cuál debería ser el marco institucional para la gestión de proyectos de APP en infraestructura, que permita responder a las responsabilidades asignadas en la ley 1508 de 2012 en Colombia?

2.2 Diseño metodológico

El diseño metodológico del trabajo de investigación que se aplicará es empírico analítico, basado en la lógica empírica de la observación y análisis de las APP en el ámbito de la nueva gestión pública y en el contexto nacional e internacional, así como en el análisis de casos exitosos de países con amplia experiencia en APP. Usando este método se identificarán las principales relaciones y las características fundamentales de los esquemas institucionales para la gestión de proyectos de APP. En el trabajo se

abordarán hechos fácticos, que se estudiarán para identificar los aspectos más relevantes, para caracterizarlos y realizar una propuesta aplicable, por lo cual será propositivo.

Para responder a la pregunta de investigación planteada se enmarcarán las APP en el ámbito de la nueva gestión pública, con el propósito entender porque estos esquemas se constituyen como una herramienta eficiente y eficaz para que el estado pueda satisfacer las necesidades de los ciudadanos al menor costo posible.

En seguida, se definirán las APP en el contexto nacional e internacional y se analizará el marco normativo e institucional existente en Colombia para las APP. Luego, a partir de la Gerencia de proyectos, se revisaran los modelos de gestión de proyectos de APP, los factores de éxito y las experiencias en APP de diversos países, concentrando la atención en los países de la región de América Latina y el Caribe, incluido Colombia.

Con el propósito de analizar y establecer el marco institucional existente en Colombia para la gestión de proyectos de APP, se estudiará el contenido de la Ley de APP 1508 de 2012 y las implicaciones para el gobierno, de acuerdo con las responsabilidades asignadas en la Ley a los diferentes Entes nacionales y subnacionales involucrados en la gestión de proyectos de APP.

Se realizará la recopilación de las buenas prácticas y lecciones aprendidas en materia de esquemas institucionales para la gestión de APP y se estudiarán los factores claves de éxito de dichos esquemas en países miembros de la OCDE. También se revisará el esquema institucional vigente en Colombia y los avances del país en APP, desde la expedición de la Ley de APP 1508 de 2012.

Por último se presentará una propuesta del esquema institucional para la gestión de proyectos de APP para Colombia, que se enmarque dentro de las mejores prácticas de los países de la OCDE, con miras al ingreso del país a dicha organización, y una serie de recomendaciones relacionadas con la implementación y consolidación del esquema propuesto.

3. Gestión de Proyectos de APP

Para la implementación de proyectos de infraestructura mediante esquemas de APP se han identificado ocho variables que según el BID (2007) tienen el mayor impacto para la viabilidad de dichos proyectos: i) el marco legal del país, ii) el espacio fiscal, iii) el riesgo político, iv) las condiciones macroeconómicas, v) la capacidad institucional, vi) la voluntad de pago⁹ de los usuarios de los servicios, vii) la sostenibilidad de las tarifas, y viii) el tamaño y localización de las instalaciones.

Existen diversas modalidades para la ejecución de proyectos APP, que se refieren al espectro de APP posibles en un proyecto dado. En la Figura 3-1 se presentan los diferentes tipos de asociaciones y la distribución de responsabilidades entre los sectores público y privado bajo diferentes modalidades, así como la duración típica de los acuerdos contractuales con el sector privado bajo cada una de ellas (Vives et al., 2007).

En este sentido, es necesario que se realice un análisis formal sobre la conveniencia de implementar esquemas de APP, mediante la evaluación de la modalidad de contratación de los proyectos para establecer la mejor forma de ejecutarlos una vez se han evaluado económicamente y es recomendable desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto. La metodología empleada para realizar esta evaluación se denomina Comparador Público Privado (CPP)¹⁰, y presenta una forma objetiva de comparar una modalidad de ejecución por obra pública tradicional, denominada proyecto público de

⁹ *Willingness to pay* se traduce en términos económicos como “disposición a pagar” y en términos políticos como “voluntad de pago”.

¹⁰ Metodología cuyo objetivo es comparar los costos de ejecutar un proyecto bajo la modalidad de Proyecto Público contra los costos de ejecutar este mismo proyecto bajo la modalidad APP. El proyecto seguirá la modalidad de ejecución que demuestre mayor Valor por Dinero (VPD).

referencia -PPR, con una modalidad de ejecución privada denominada proyecto de APP (Partnerships Victoria, 2003).

Figura 3-1 Espectro de Opciones Públicas a Privadas - Distribución de Responsabilidades según Modalidad

| | O&M | Riesgo comercial | Inversión de capital | Propiedad de los activos | Duración |
|---|-----|------------------|----------------------|--------------------------|--------------|
| Totalmente público | | | | | |
| Empresas estatales | ● | ● | ● | ● | Indefinido |
| Cooperativas | ● | ● | ● | ● | Indefinido |
| Cooperativas corporatizadas y compañías estatales | ● | ● | ● | ● | Indefinido |
| Contratos de gestión | | | | | |
| Tercerización | ◐ | ● | ● | ● | < 1 año |
| Gerencia genérica | ◐ | ◐ | ◐ | ● | 3 a 5 años |
| Franquicia | ● | ● | ● | ● | |
| Concesión | | | | | |
| Arrendamiento | ● | ● | ◐ | ● | 8 a 15 años |
| Concesión típica | ● | ● | ◐ | ● | 25 a 30 años |
| COT | ● | ● | ● | ◐ | 20 a 30 años |
| CPO | ● | ● | ● | ● | 20 a 30 años |
| Totalmente privado | | | | | |
| Cesión por licencia | ● | ● | ● | ● | Indefinido |
| Cesión por ventas | ● | ● | ● | ● | Indefinido |
| Suministro privado | ● | ● | ● | ● | Indefinido |

Distribución de responsabilidad ● Privada ● Pública ◐ Pública a privada

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.

La metodología del CPP fue propuesta inicialmente por el gobierno británico en el año de 1999 (HM Treasury, 1999) y posteriormente adoptada y complementada en Australia en el año 2003. Países como Canadá, Sudáfrica, Holanda, Irlanda, Malasia, Corea, Francia y Japón han incorporado esta metodología de manera explícita en sus análisis económicos para verificar la conveniencia de utilizar esquemas de APP.

En Colombia el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHyCP) desarrolló una guía para emplear la metodología del CPP, que permite comparar de manera objetiva la modalidad de ejecución de un proyecto, bien sea como un proyecto público o mediante una APP de forma que se demuestre cuál es la modalidad eficiente y necesaria para su ejecución.

Para realizar la evaluación de la viabilidad de la implementación de un proyecto de APP se requiere de un nivel importante de precisión en la información sobre costos, inversiones, demanda, esquemas regulatorios, estructuración de la transacción, análisis y valoración de riesgos y consideraciones detalladas de tasas de descuento y modelación financiera, lo que obliga a los tomadores de decisiones públicos a esperar los resultados de las evaluaciones para avanzar a las etapas siguientes de la estructuración y posterior licitación del proyecto de APP (Gommers et al., 2001).

Desde esta perspectiva sería condición suficiente, para la implementación de un proyecto de APP que el mismo genere valor por dinero, es decir, que demuestre que la alternativa privada es superior a la alternativa de obra pública tradicional (Hinojosa, 2010); no obstante es importante considerar que para la implementación y gestión de proyectos de APP no es suficiente contar con un índice positivo en la evaluación del CPP, sino que existen factores claves que determinan el desempeño de un proyecto de APP sea más o menos exitoso durante su etapa de diseño e implementación.

Estos factores están enmarcados dentro de la disciplina del *Project Management* (PM), que se dedica a estudiar el desempeño de los proyectos y las variables que inciden en su comportamiento. A pesar de que no existe una teoría unificada sobre el PM, debido a que los proyectos se desarrollan en contextos específicos y en sistemas abiertos, se ha establecido una serie de elementos conceptuales que permiten encontrar ciertas variables y temas comunes en la gestión de proyectos, desde el punto de vista macro y micro como se muestra en la Ilustración 3-1 (Hayfield, 1985).

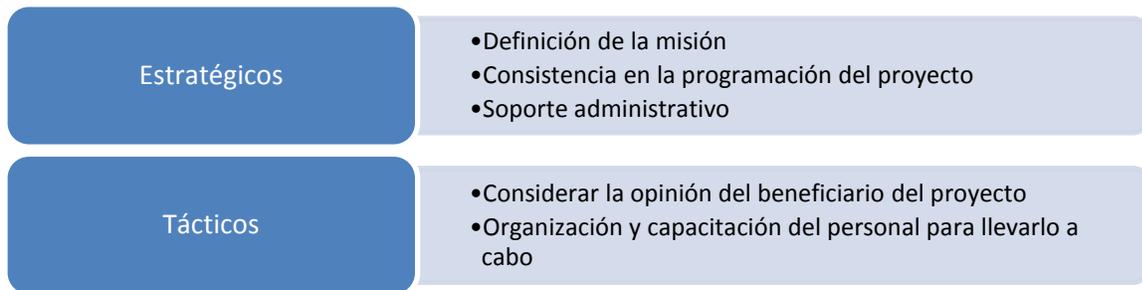
Ilustración 3-1 Factores de la Gestión de Proyectos

| Factores Macro | | | |
|---|---------------------------------------|-------------------------------------|---|
| Inserción del proyecto en una política específica | Marco de la organización del proyecto | Selección del personal clave | VARIABLES DE CONTROL para su administración e información |
| Factores Micro | | | |
| Definición del Proyecto | Manera eficiente de ejecución | Contexto de desarrollo del proyecto | Forma de organización para implementar el proyecto |

Fuente: Hayfiel, 1985.

Por otra parte, los factores de éxito para la implementación y gestión de proyectos se pueden clasificar como estratégicos y tácticos y afectan el desempeño en sus diferentes fases de implementación, según se muestra en la Ilustración 3-2 (Schultz et al., 1987).

Ilustración 3-2 Factores de Éxito de la Gestión de Proyectos



Fuente: Schultz et al., 1987.

En este contexto Hinojosa (2010) establece los factores más importantes de éxito en la implementación y gestión de proyectos que se resumen como se muestra en la Tabla 3-1.

Tabla 3-1 Factores de Éxito en la Implementación y Gestión de Proyectos

| Factor | Descripción |
|--|--|
| Claridad en la definición del objetivo del proyecto | <ul style="list-style-type: none"> Identificación de objetivos comunes Comunicación de los objetivos a las partes Claridad en los tiempos y en los costos |
| Ámbito del proyecto | <ul style="list-style-type: none"> Establecer una dirección general y los objetivos del cliente Establece un diseño de ingeniería claro |

| Factor | Descripción |
|-----------------------------|--|
| Gerente del proyecto | <ul style="list-style-type: none"> • Asumir que el gerente del proyecto es clave para el éxito • El gerente de proyecto debe estar capacitado en administración de personal, aspectos técnicos y financieros • El gerente de proyecto es el líder. Debe tener personalidad, liderazgo y capacidad de generar motivación al resto del equipo • Contar con el apoyo al más alto nivel de la organización |
| Equipo de proyecto | <ul style="list-style-type: none"> • Con compromiso • Con capacidad técnica • Generar cooperación |
| Planificación | <ul style="list-style-type: none"> • El plan debe ser preparado en las etapas tempranas del inicio del proyecto • El plan debe ser realista y apropiado para el tamaño del equipo de trabajo • El plan de trabajo debe ser actualizado permanentemente |
| Control | <ul style="list-style-type: none"> • Control del programa de trabajo • Control de costos • Control de la calidad |

Fuente: Hinojosa (2010)

Si consideramos los aspectos específicos para la gestión de proyectos de APP, resulta apropiado mencionar los resultados de un estudio sobre percepciones positivas y negativas de factores que influyen los mecanismos de contratación a través de modelos de APP (Akintoye et al., 2005). Los autores utilizando técnicas de análisis factorial han determinado a través de un cuestionario estructurado a 45 especialistas en PFI del Reino Unido, los factores positivos y negativos de este tipo de iniciativas. La Tabla 3-2 resume estos factores:

Tabla 3-2 Factores Positivos y Negativos de las APP

| Factores Positivos | Factores Negativos |
|---|---|
| Transferencia de riesgo al sector privado | No se ha logrado alcanzar los objetivos de cada etapa del contrato |
| Precio máximo para el costo de los servicios | Amenaza de falta de experiencia y habilidades del sector privado para administrar servicios públicos de largo plazo |
| Reducción de costos de administración para el sector público | Se imponen excesivas restricciones para la participación de potenciales operadores |
| Reducción de financiamiento público para inversiones de capital | Es posible que los cargos a los usuarios se incrementen |

| Factores Positivos | Factores Negativos |
|---|---|
| Resuelve el problema de restricción presupuestaria del sector público | Probablemente el traspaso de riesgos puede ser muy alto al sector privado |
| Posibilidad de generar financiamiento público con recurso limitado | Los objetivos del gobierno no necesariamente son compatibles con los criterios de evaluación de los proyectos |
| Reduce el costo total del proyecto | Los costos del proyecto se pueden incrementar |
| Mejoramiento en el proceso constructivo | Retrasos en las etapas del proyecto debido a un debate político |
| Aceleración del desarrollo del proyecto | Exceso de tiempo es usado en administrar las transacciones |
| Ahorro de tiempo en la entrega del proyecto | Retrasos en las etapas iniciales pueden llevar a largas negociaciones |
| Mejoramiento del proceso de conversación de la infraestructura | Se reduce el proceso de rendición de cuentas del proyecto |
| Genera beneficios de desarrollo económico local | Ofrece bajas oportunidades de empleo |
| Se transfiere tecnología a empresas locales | |
| Facilita la creación y la innovación | |
| Mejora la capacidad de integración del gobierno | |

Fuente: Hinojosa (2010)

Según Harris (2004) los factores clave de éxito para la gestión de proyectos de APP pueden resumirse en los siguientes:

1. Un proceso de adquisición eficaz.
2. Gestión y transferencia del riesgo eficaces.
3. Clara especificación de los resultados.
4. Costo accesible.
5. Tasa de rendimiento adecuada para el sector privado.
6. Estandarización.
7. Estructura de los contratos y mecanismos de pago.
8. Defensores políticos.

3.1 Experiencias y lecciones aprendidas de gestión de proyectos de APP

Dadas las similitudes entre Colombia y los países de la región, en relación con la evolución de los esquemas de APP para la provisión de infraestructura y servicios públicos, en este capítulo se realiza una revisión de las experiencias y principales lecciones aprendidas en la gestión de proyectos de APP en América Latina y El Caribe.

3.1.1 Experiencias en APP de América Latina y El Caribe

Durante la década del 2000, principalmente como resultado de reformas económicas en América Latina y El Caribe –ALC, se dio un mayor espacio para la actividad privada. En general, en los países de la región ha habido experiencias de APP, sobre todo en Brasil, Colombia, Chile, México y Perú. En estos países existe una diversidad de experiencias en cuanto a esquemas regulatorios, leyes especializadas para APP y esquemas institucionales.

En la región existen experiencias exitosas que por medio de un marco legal claro y sintético, motivaron la inversión privada, contando con reglas claras de juego para su participación en la financiación, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura. Por ejemplo Chile, que a pesar de contar con una buena posición macroeconómica en la década de los noventa, tenía un importante rezago en infraestructura y una restricción fiscal para acometer las obras públicas que requería el país. Ante esta situación en 1996 aprobó la Ley de Concesiones de obras públicas, reformada recientemente en el 2010, en la cual se establecen temas sobre los derechos de concesiones, los ingresos y pagos del sector público y el privado, además del perfeccionamiento de los procesos, la mejora de la regulación y la readecuación de los peajes. Como resultado, Chile modernizó su infraestructura vial, aeroportuaria y portuaria, logrando mediante reglas de juego claras, el desarrollo que no había sido posible dependiendo únicamente de la capacidad de inversión pública.

Por su parte, Uruguay en la búsqueda por mejorar su competitividad mediante la atracción de inversión privada, promulgó en el 2010 la Ley de Participación Público Privada, en la cual es importante resaltar la creación del contrato estándar para el desarrollo de proyectos y la definición de criterios de asignación de riesgos, para que la parte que mejor administre sea la responsable de la mitigación de los mismos.

En México la Ley para las Asociaciones Público Privadas, se enfoca en la regulación de la planeación, programación, presupuestación, autorización, adjudicación, ejecución y control, así como la reestructuración del modelo de contrato de concesión y se plantean las APP en vías como necesidad estratégica del país.

En el caso de Perú, se planteó las APP como un tipo de contrato a modo de concesión en la Ley, buscando que a través de estas asociaciones se lograra dar solución al dilema entre la búsqueda para alcanzar una alta rentabilidad social vs. una rentabilidad financiera, que era insuficiente. En la Ley también se definen los tipos de riesgos, así como las modalidades de remuneración a los privados a través del Pago Anual por Obras y el Pago Anual por Mantenimiento y Operación.

A estos países, con importantes experiencias en APP, se han sumado otros como Ecuador, República Dominicana, Jamaica, Trinidad y Tobago, El Salvador, Honduras y Panamá, que hasta el 2010, expidieron o reformaron el marco legal para la participación privada (Infrascope, 2010). En la Tabla 3-3 se resume la experiencia en APP de los países de América Latina y el Caribe.

Tabla 3-3 Experiencia de los Países de ALC en APP

| País | Ley APP | Sectores |
|--------------------------|---------|--|
| Argentina | NO | Ferrocarriles, vías |
| Bahamas | NO | Carreteras, educación, salud, edificios públicos |
| Barbados | NO | Rutas, servicios de mantenimiento, Aeropuertos, puertos hospitales, universidades, escuelas, agua y alcantarillado, edificios públicos y otros |
| Brasil | SI | Carreteras, Transporte e infraestructura urbana |
| Colombia | SI | Carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, puertos, transporte urbano |
| Chile | SI | Carreteras, aeropuertos, infraestructura urbana, cárceles, hospitales, equipo público |
| Guyana | NO | Rutas, puentes, aeropuertos, clínicas, postas sanitarias, escuelas |
| Jamaica | | Rutas, mantenimiento de rutas, transporte urbano, aeropuertos, hospitales, postas sanitarias, escuelas, agua y alcantarillado |
| México | NO | Carreteras, Hospitales, puertos |
| Perú | SI | Puertos, carreteras, irrigación, aeropuertos, ferrocarriles |
| Suriname | NO | Carreteras, hospitales, clínicas, agua y alcantarillado, edificios públicos |
| Trinidad y Tobago | NO | Rutas, transporte urbano, postas sanitarias, edificios públicos y cárceles |

Fuente: Adaptado de BID, 2011

The Economist Intelligence Unit¹¹ con el apoyo del FOMIN y del Ministerio de Economía y Hacienda del Gobierno de España, ha desarrollado una metodología que evalúa y determina un índice que mide las condiciones y capacidades de diferentes países de América Latina y el Caribe para llevar a cabo APP en infraestructura. La primera edición de esta metodología, denominada Infrascopes, se dio a conocer en junio de 2009; en Octubre de 2010 se publicó la segunda edición, y en febrero de 2013 se presentó la tercera edición. En el Anexo B se presenta el análisis del índice del Infrascopes para la evaluación del 2012.

3.1.2 Lecciones Aprendidas en América Latina y El Caribe

De acuerdo con el análisis realizado por el BID (2011) el rol que han desempeñado los acuerdos de APP, en América Latina y el Caribe –ALC durante las dos últimas décadas, ha demostrado que estas asociaciones responden efectivamente a las necesidades de infraestructura y prestación de servicios públicos. Los gobiernos nacionales y locales, reconocen la importancia de las APP como instrumentos facilitadores para el acceso y aprovisionamiento de infraestructura pública y sus servicios, ya que estos ofrecen la posibilidad de asignar pocos recursos fiscales a fin de satisfacer una demanda creciente por servicios e infraestructura pública de una manera más eficiente. A su vez promueven un sector privado innovador, flexible y concurrente con los objetivos de desarrollo y crecimiento de las economías de la región. Asimismo y de acuerdo con una visión más amplia, las APP pueden tomar un rol catalizador de inicio para la provisión de bienes y servicios públicos para luego promover una más ambiciosa reforma económica en los países (BID, 2011).

Las principales lecciones aprendidas en relación con el marco legal e institucional de los países de ALC, de su experiencia en la implementación de proyectos y programas de APP durante la década del 2000 son:

- Con la implementación de APP se asignan nuevos roles al formulador de políticas, al regulador y al proveedor del servicio a fin de movilizar más capital, y lograr una mayor

¹¹La Economist Intelligence Unit es una unidad de negocios independiente dentro del grupo The Economist. Ofrece pronósticos y asesoramiento económico a sus clientes: análisis de países, industrias y gerenciamiento.

eficiencia y efectividad en la provisión y prestación de servicios (Farquharson et al., 2011; Hammami et al., 2006 y OCDE, 2010).

- Los beneficios de los programas de APP residen básicamente en la creación de capacidades institucionales de largo plazo para la eficiente provisión de infraestructura y servicios públicos; los proyectos trascienden a las administraciones, y los planes de inversión pública cobran vigencia por períodos prolongados y superan la volatilidad de los ciclos políticos.
- Las APP exitosas se han desarrollado dentro de un marco inclusivo y participativo, bajo principios de confianza y cooperación, y con la provisión de marcos regulatorios estables y predecibles en el largo plazo, y la asignación efectiva de riesgos e innovadoras maneras de financiamiento para ambas partes. El apoyo político a las APP por parte del Estado ha demostrado ser fundamental para brindar confianza a los inversionistas.
- El éxito de las APP en su marco general se basa en: i) pautas claras de política sobre la participación privada y pública en la economía y sus sectores, ii) el establecimiento de un marco legal y regulatorio consistente y previsible, iii) la atención a normas y prácticas convencionalmente aceptadas para cada sector, iv) amplia información sobre inversión pública y proyectos de inversión, y v) la posibilidad de realizar consultas, y la existencia de procedimientos y aprobaciones que garanticen una transparente competencia entre potenciales operadores.
- Este tipo de esquemas exige nuevas destrezas y capacidades a las partes. Los funcionarios públicos generalmente se ven enfrentados a contrapartes privadas más sólidas técnicamente, con mayor disponibilidad de recursos y con posibilidades de asignación exclusiva de un equipo sólido de técnicos y abogados, lo cual genera asimetrías de información. Asimismo, el diseño de un proyecto de largo plazo incorpora nuevas variables y riesgos dentro de todo el ciclo de proyecto, con lo cual el funcionario público se convierte más en un supervisor que en un ejecutor directo.
- Los países de la región con más experiencia en APP han avanzado en la creación de unidades dedicadas de APP con el propósito de administrar los procesos de licitación, a veces en orden de sector o a veces en orden multisectorial. Estas unidades se han fortalecido para reforzar sus capacidades técnicas, financieras, legales y comerciales para solventar los problemas de asimetrías de la información a los que a veces se ve enfrentado el Estado en este tipo de proyectos.

En particular, una típica unidad de APP debe establecer sus políticas y estrategias, sus criterios de selección de proyectos, la evaluación de cada proyecto y negociación de la APP y, finalmente, su monitoreo y cumplimiento.

3.2 Gestión de proyectos APP en Colombia

La vinculación de capital privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura pública es un tema ampliamente conocido y explorado en Colombia. La Constitución Política promulgada en 1991 abrió nuevos espacios para la participación privada en proyectos de infraestructura y servicios públicos, lo cual detonó la expedición de un número importante de leyes y decretos que dieron vida y regulación a diversos esquemas de participación entre el sector público y privado.

En efecto, a principios de los años noventa, se inició el proceso de atracción de participación privada con las privatizaciones y además empezó la participación del sector privado en la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura pública de transporte mediante la adjudicación de concesiones viales, aeroportuarias, portuarias y ferroviarias; así mismo, en materia de telecomunicaciones, se avanzó en el desarrollo del servicio de telefonía móvil celular, la apertura del mercado de larga distancia a nuevos operadores y una mejor oferta de televisión a través de la concesión de los canales nacionales, mientras que en el sector de energía, a través de la venta de activos y la entrada de operadores privados se ha hecho posible la mejora en la prestación de los servicios y el aseguramiento de la oferta en el largo plazo.

Durante los últimos años, el MHyCP y el DNP han trabajado en el desarrollo de un marco de referencia para el estudio e implementación de proyectos de infraestructura pública y servicios relacionados mediante esquemas de APP, que permita que estos proyectos se analicen, evalúen, estructuren y ejecuten de forma homogénea, de acuerdo con un conjunto de normas y procedimientos predeterminados. Como parte de esta iniciativa

para el desarrollo de proyectos, se han gestado documentos metodológicos¹² que definen instrumentos y criterios técnicos para el estudio de sus distintas fases.

Con base en lo anterior, el MHCP preparó una guía, que sirve como lineamiento para que las entidades públicas puedan abordar proyectos de infraestructura pública y servicios relacionados a través de esquemas APP. La guía igualmente sirve como documento de apoyo para las entidades ejecutoras involucradas en la identificación, desarrollo, selección, adjudicación y gestión contractual de proyectos de infraestructura y servicios con APP. En el Anexo C se presentan los aspectos más relevantes de Guía de Buenas Prácticas para la ejecución de Proyectos de APP.

El 10 de enero de 2012 entró en vigencia la Ley 1508, en la se definen las APP como un instrumento de vinculación de capital privado, para la provisión de bienes públicos y sus servicios relacionados, lo que representa una alternativa para el desarrollo de proyectos en sectores en los que el país tiene rezagos, como es el caso de la infraestructura, lo que tiene un impacto directo en la competitividad del país, ya que a pesar de que la inversión total en infraestructura en el país ha tenido un crecimiento sostenido desde 2006, se mantiene en promedio por debajo del 5% del PIB; este valor asciende a 10% para las economías emergentes del este asiático.

No obstante que en Colombia no se tiene consolidado el esquema institucional necesario para las APP algunas entidades ya han iniciado procesos de estructuración de proyectos como la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) con el apoyo del DNP, las cuales pueden servir de base para el diseño de nuevos proyectos bajo esquemas de APP a nivel nacional o territorial. Los pliegos de estas licitaciones se encuentran disponibles en el portal de contratación pública del estado - SECOP¹³ mientras que el inventario de los

¹² Metodología de Valoración y Seguimiento de Riesgos en Proyectos de Infraestructura con Participación Público-Privada de la Subdirección de Riesgos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Resolución 2080: Metodología para el cálculo de tasa de descuento en proyectos de concesión vial, del 31 de julio 2008 y sus resoluciones modificatorias.

¹³<http://www.colombiacompra.gov.co/>

proyectos que se están desarrollando bajo el esquema APP se encuentran disponibles en el Registro Único de Asociaciones Público Privadas - RUAPP¹⁴ del DNP (DNP, 2013).

En el Anexo D se presenta un resumen de la Guía de Asociaciones Público Privadas, preparada por el DNP en el 2013, que pueda servir a las entidades del orden nacional y subnacional del país para la ejecución de proyectos de APP, de acuerdo con lo definido en la Ley 1508 de 2012.

Antes de la expedición de la Ley 1508, en Colombia se presentaron distintos inconvenientes en el desarrollo de proyectos de infraestructura bajo esquemas de APP, principalmente en los que las concesiones se asignaron sin determinar adecuadamente los riesgos en los proyectos, con inestabilidad jurídica por la no definición de un marco de actuación claro y estable que incentive la inversión privada a largo plazo con imprecisiones en la definición del alcance del proyecto, lo cual generó cambios en su desarrollo y dificultad para el desempeño del sector privado que financia los proyectos y en ausencia de estudios técnicos necesarios para contar con la base sólida que se requiere para la ejecución y puesta en marcha de los proyectos.

La Ley 1508 buscó recoger las mejores experiencias a nivel internacional en materia de APP, combinando las experiencias de Chile, Perú, México, Estados Unidos y Australia, principalmente, para establecer reglas precisas y claras para el desarrollo de las APP. La Ley desarrolla una figura contractual particular para las APP que permita atraer capital privado local e internacional en un marco jurídico estable y afecta la estructura de las leyes de contratación pública, Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007. En el Anexo E se presenta la estructura, composición y resumen de la Ley 1508 de 2012, la cual es fundamental para el desarrollo del presente trabajo, que se ha incluido como anexo para facilidad de la lectura del documento.

Desde la promulgación de la Ley 1508, en enero de 2012 y hasta agosto de 2013 se habían registrado 137 proyectos de iniciativa privada, de los cuales 23 se encuentran en

¹⁴<https://saga.dnp.gov.co/PortalSaga/Default.aspx?txtAplicacion=SAGA&txtUrl=https://saga.dnp.gov.co/ruapp/>

estudio de factibilidad. Cabe destacar que 87 de los proyectos inscritos no requieren recursos públicos, y a pesar de que predominan los proyectos en el sector transporte, con el 76% del total de los inscritos en el RUAPP, se tienen proyectos en los sectores de agua y saneamiento ambiental, edificaciones públicas y locales comerciales, en estudio de prefactibilidad (DNP, 2013). En el Anexo F se presentan los proyectos inscritos en el RUAPP de iniciativa pública y privada.

4. Esquemas Institucionales para las APP

Como ya se ha mencionado, uno de los factores clave del éxito en la ejecución de proyectos de APP es la existencia de un marco institucional apropiado que debe estar caracterizado por un alto compromiso político, buena gobernanza, conocimientos y capacidades de los gobiernos, y una eficaz evaluación y selección de proyectos de APP. Para lo anterior el gobierno debe desarrollar la capacidad y la experiencia necesaria que le permita gestionar un programa de APP, así como seleccionar los proyectos a ejecutar, evaluar el valor por dinero y priorizar las inversiones, para asegurarse de que las APP son consistentes con los objetivos de las políticas fiscales y económicas del país y sus planes de desarrollo (IMF, 2006).

Delos análisis realizados en los capítulos previos se puede evidenciar que cada país ha definido un esquema institucional, ya sea mediante una ley u otro mecanismo de arreglo institucional, que le permita la implementación y ejecución de proyectos de APP. Sin embargo, los países con mayor éxito y experiencia en la implementación de dichos esquemas han contado con una Entidad, grupo u organización que ha fungido como coordinadora y supervisora en las diferentes etapas de los proyectos y que en general se denomina *Unidad dedicada de APP*, que en adelante nombraremos como Unidad de APP, lo cual ha demostrado ser un factor decisivo para el éxito de los proyectos de APP y además han sido consideradas por la OCDE como el esquema institucional apropiado para que los países puedan desarrollar ampliamente proyectos de APP para la provisión de infraestructura y la prestación de servicios públicos.

En el Anexo G se presenta el análisis de los esquemas institucionales de algunos países que con éxito han ejecutado proyectos de APP y que cuentan con normativa específica para la implementación de este tipo de esquemas, así como para la definición de los

roles y funciones de las agencias del gobierno encargadas de la formulación de políticas, la promoción, asesoría y ejecución de los esquemas de APP en sus respectivos gobiernos nacionales y subnacionales.

En el presente capítulo nos centraremos en el estudio de los esquemas institucionales para la gestión de proyectos de APP de los países miembros de la OCDE, considerando las aspiraciones de Colombia de pertenecer a la dicha organización, que como lo ha manifestado el GdC es *“un verdadero club de buenas prácticas, donde están los países con mejores perspectivas y con mejor desempeño”*, y para el país ser miembro sería un sello de calidad sobre todas las políticas públicas del país, lo cual incrementará la confianza de los inversionistas privados e incentivará la generación de proyectos de APP.

En relación con las APP, la OCDE tiene estándares y buenas prácticas definidas para el desarrollo de proyectos bajo estos esquemas, por lo cual resulta relevante y oportuno que el país se mueva en esa dirección estableciendo el esquema institucional requerido para la gestión de proyectos de APP en infraestructura de acuerdo con los lineamientos de la OCDE, y en este sentido se formulará una propuesta del esquema institucional para la gestión de proyectos de APP en para el país.

Posteriormente se presentará la institucionalidad con la que cuenta actualmente el país para la gestión de las APP, en relación con las obligaciones establecidas en la Ley de APP 1508 de 2012.

4.1 Países miembros de la OCDE

La tendencia global del uso de esquemas de APP para el diseño, construcción, mantenimiento u operación de infraestructura, así como para la prestación de servicios públicos, va en aumento, ya que de acuerdo con el Banco Mundial (2009), 137 países han incursionado en las APP y se ha evidenciado que el reto común de los países para la implementación exitosa de proyectos de APP es el establecimiento de un marco institucional (Chan et al. 2009) y, en este sentido, la mayoría de países han optado por

consolidar una “*Unidad dedica de APP*”¹⁵, que se encargue de la implementación y asesoría de los proyectos (Tserng et al., 2012).

Al menos 25 gobiernos nacionales y locales han establecido unidades de APP durante la pasada década (Farrugia et al., 2008). El *Public-Private Infrastructure Advisory Facility*-PPIAF¹⁶ (2007) indicó que países como Albania, Egipto, Malawi, Mozambique (Maputo), Nigeria, Tanzania y Turquía establecieron unidades de APP, considerando que estas han sido una característica común de los países que han promovido con éxito esquemas de APP, y parecen una medida importante de la estructura institucional asociada con las APP. Una revisión de las prácticas internacionales muestra que la mayoría de las unidades de APP dan lineamientos y asesoran a las Entidades de los gobiernos, así como en algunos casos se encargan de la promoción y aprobación de proyectos de APP que serán implementados por las entidades sectoriales (Dutz et al., 2006).

No obstante, estudios cualitativos de ocho unidades de APP alrededor del mundo, realizados por la PPIAF (2007) demuestran que estas unidades no son una solución infalible para el éxito de los proyectos de APP. La PPIAF sugiere que los gobiernos deben diseñar las funciones de las unidades de APP de acuerdo con su misión específica, que es prevenir las fallas gubernamentales en la promoción de APP. En el mismo sentido, Farrugia et al., (2008) concluyó que no se han establecido las buenas prácticas internacionales para las unidades de APP, y señala que el éxito se logra a través de la adaptación de la misma a la estructura, las prácticas y los objetivos del gobierno local o nacional, para lo cual la principal cuestión que debe considerarse para la creación de una unidad de APP es el rol común de la unidad en la promoción exitosa de APP. Mahalingam (2010) indica que para maximizar la efectividad de las APP en la provisión de infraestructura, debe ser claramente definido el rol de coordinación entre las unidades de APP y los agentes reguladores.

¹⁵ Dedicate APP Unit.

¹⁶ Servicio de Asesoría para Infraestructura Pública y Privada. Es un fondo fiduciario de múltiples donantes que proporciona asistencia técnica a los gobiernos en los países en desarrollo para apoyar el entorno propicio a la inversión privada, incluyendo las políticas, leyes, reglamentos, instituciones y gobierno capacidad. También es compatible con los gobiernos para desarrollar proyectos específicos de infraestructura con participación del sector privado.

Así las cosas, se puede definir una unidad de APP como la agencia del gobierno central responsable de la formulación de políticas, y ocasionalmente, la asesoría en la provisión de proyectos de APP, mientras que los departamentos o gobiernos locales son generalmente responsables por la ejecución de proyectos. El mejor ejemplo es la Unidad PP del Reino Unido (*Treasury PPP Taskforce/ Partnerships UK*). Otros ejemplos son la oficina de promoción de PFI en Japón (*PFI Promotion Office*), la Unidad PPP en Taiwán, y la *Private Infrastructure Investment Management Center* en Korea (Farrugia et al. 2008).

Para la OCDE (2010) una unidad de APP se conoce como cualquier organización creada, con la ayuda total o parcial del gobierno, para garantizar que se cuenta con la capacidad necesaria para crear, apoyar y evaluar múltiples acuerdos de colaboración público-privada, que está a disposición y trabaja de manera coordinada dentro del gobierno. La referencia a los “múltiples” acuerdos de colaboración público-privada, es una distinción importante para referirse a una unidad de APP para el gobierno, ante una unidad de proyecto APP que puede estar situada en las organizaciones gubernamentales para apoyar la gestión de un proyecto individual.

Las funciones, la ubicación y la jurisdicción de la unidad de APP varía en cada país; en algunos pueden proporcionar orientación normativa, técnica, apoyo, capacitación, promoción o financiamiento directo para proyectos de APP; En otros casos, también están obligadas a aprobar los proyectos, pueden estar ubicadas dentro de un organismo independiente, o como una unidad centralizada en el Ministerio de Hacienda, o descentralizada en las unidades especializadas en uno o más ministerios (OCDE, 2010). Existen argumentos a favor y en contra de establecer una unidad de APP, que se resumen en la Tabla 4-1.

Tabla 4-1 Ventajas y Argumentos en Contra de la Conformación de Unidades APP

| Ventajas | Argumentos en Contra |
|---|--|
| Las Unidades APP pueden separar la formulación de políticas de la implementación de los proyectos APP | Las políticas de APP pueden ser formuladas por la misma autoridad que reglamenta la contratación pública La unidad APP no necesariamente separa la formulación de políticas de la implementación si directamente financia los proyectos |

| Ventajas | Argumentos en Contra |
|---|--|
| Las Unidades APP pueden actuar como centro de conocimiento en la preparación, negociación y ejecución de los proyectos de APP | El conocimiento puede ser suplido por consultores internos y externos asignados directamente por los ministerios o las Entidades sectoriales, que cuenten con los conocimientos específicos y la experiencia necesaria en el área del proyecto |
| Las Unidades APP pueden ayudar a regular la creación de APP por las organizaciones del gobierno para asegurar que se cumplen todos los requisitos en materia de accesibilidad, valor por dinero y riesgo de transferencia | Los ministerios y Entidades sectoriales junto con el ministerio de finanzas y planeación tienen la experiencia en la evaluación de costo/beneficio y en la priorización política de los proyectos |
| Las Unidades APP pueden asegurar que se realicen las adecuadas reservas presupuestales, así como las contingencias de los proyectos APP. También evalúa los pasivos | Cuanto más cerca está la unidad de APP al liderazgo político, es más susceptible de la influencia política para decidir qué proyecto de APP ejecutar |
| Una Unidad APP puede dar un impulso a programas de APP en el país, solicitando proyectos, atrayendo a los posibles socios/inversores, fomentando la confianza y la buena voluntad con el sector privado | Establecer una Unidad APP puede contener implícitamente la aprobación de las APP como herramienta de política y debilitar otros métodos de contratación viables |

Fuente: OCDE, 2010. An overview of dedicated public-private partnership units.

Una vez se ha decidido implementar una unidad de APP, es necesario considerar su ubicación dentro del organigrama del gobierno, así como el alcance de sus funciones. Se han establecido tres modelos generales de unidades de APP gubernamentales: i) una unidad independiente; ii) una unidad centralizada localizada dentro del Ministerio de Hacienda (o sus equivalente en el país); o iii) una o más unidades centralizadas coordinadas por los ministerios sectoriales. En el modelo de la unidad independiente, esta puede ser un organismo público o una agencia comercial propiedad en su totalidad o en parte del gobierno, en cuyo caso, típicamente existe una secretaría en el ministerio central, para regular el trabajo de la unidad de APP y darle la autorización a los proyectos que se ejecutarán. Los ministerios sectoriales y otras agencias gubernamentales en algunos casos son obligados a emplear los servicios de la unidad independiente, pero pueden contratar consultores del sector privado para ayudar en la preparación de los proyectos, el lanzamiento de la licitación y la gerencia del contrato.

El posicionamiento de una unidad especializada de APP dentro del Ministerio de Hacienda proporciona un enlace directo al gobierno y la experiencia de inversión de capital y los procesos de toma de decisiones. La creación de una unidad independiente permite una mayor participación del sector privado, pero plantea una serie de problemas de gobernabilidad como, por ejemplo, potenciales conflictos de interés entre el sector privado, para maximizar sus beneficios y el gobierno, para asegurar el valor por dinero de los proyectos; también es peligroso que estas unidades pretendan promover el uso de las APP con el fin de mantenerse y justificar su existencia.

Las principales funciones de una unidad de APP se podrían resumir en:

- Orientación normativa, incluyendo asesoría en el contenido de la legislación nacional; definición de sectores elegibles y métodos de selección y contratación para proyectos de APP; licitación del proyecto e implementación de procesos, así como los procedimientos para la resolución de conflictos y terminación de contratos.
- Aprobación de los proyectos; decidir sobre la conveniencia o no de que un proyecto siga adelante. Esta función se refiere a lo que se ha denominado el rol de “*gatekeeping*”¹⁷.
- Apoyo técnico a las organizaciones gubernamentales en las distintas etapas del proyecto durante la identificación, evaluación, contratación y gerencia del contrato.
- Construcción de capacidad, incluyendo capacitación a las entidades públicas interesadas en ejecutar proyectos de APP.
- Promoción de los esquemas de APP entre los sectores públicos y privados, así como la difusión y realización de eventos para la socialización y discusión de los aspectos más relevantes de las APP en el país y a nivel internacional.

Naturalmente, las funciones de las unidades de APP pueden cambiar a lo largo del tiempo, dependiendo de los intereses del gobierno y la dinámica de los mercados

¹⁷El concepto de *gatekeeping*, que en español puede entenderse como seleccionador, fue propuesto por Kurt Lewin en 1974, quien lo definió como el individuo o grupo que tiene el poder de decidir si deja pasar o bloquear la información.

(Hemming, 2006). De acuerdo con el estudio realizado por la OCDE (2010) las principales funciones de las unidades de APP de todos los países estudiados¹⁸, son las de orientación normativa y apoyo técnico. Las unidades son responsables de la promoción de las APP y de la construcción de capacidad técnica, en varios países. A continuación se presenta un resumen de las principales características de las unidades de APP en los países miembros de la OCDE, en la Tabla 4-2.

Tabla 4-2 Ubicación y Funciones de las Unidades APP*

| País | Ubicación | Año de Creación | Orientación Normativa | Apoyo Técnico | Construcción de Capacidad | Promoción |
|-----------------------------|------------------------|-----------------|-----------------------|---------------|---------------------------|-----------|
| Alemania** | Independiente | 2009 | • | • | ○ | ○ |
| Corea | Independiente | 1999 | • | • | • | • |
| Reino Unido | Ministerio de Hacienda | 1997 | • | • | • | • |
| Victoria (Australia) | Ministerio de Hacienda | 2000 | • | • | • | • |
| Suráfrica | Ministerio de Hacienda | 2000 | • | • | • | ○ |
| República Checa | Independiente | 2004 | • | • | • | • |
| Dinamarca | Ministerio Sectorial | 2006 | • | • | ○ | • |
| Flanders (Bélgica) | Ministerio de Hacienda | 2002 | • | • | • | • |
| Francia | Ministerio de Hacienda | 2005 | • | • | ○ | • |
| Grecia | Ministerio de Hacienda | 2006 | • | • | ○ | • |
| Hungría | Ministerio de Hacienda | 2003 | • | • | ○ | • |
| Irlanda | Ministerio de Hacienda | 2003 | • | • | • | • |
| Italia | Ministerio de Hacienda | 1999 | • | • | • | • |
| Japón | Ministerio de | 2000 | • | • | ○ | ○ |

| País | Ubicación | Año de Creación | Orientación Normativa | Apoyo Técnico | Construcción de Capacidad | Promoción |
|------------------------------------|------------------------|-----------------|-----------------------|---------------|---------------------------|-----------|
| | Hacienda | | | | | |
| Holanda | Ministerio de Hacienda | 1999 | • | • | ○ | ○ |
| New south wales (Australia) | Ministerio de Hacienda | 2000 | • | • | ○ | • |
| Polonia | Ministerio Sectorial | 2001 | • | • | ○ | ○ |
| Portugal | Independiente | 2003 | • | • | ○ | ○ |

Fuente: OCDE, 2010. An overview of dedicated public-private partnership units.

* No existen Unidades APP en Finlandia, Islandia, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Noruega, República Eslovaca, España, Suiza, Suecia, Estados Unidos.

** En Alemania solo existen unidades APP a nivel federal

Las principales lecciones aprendidas del análisis de las unidades de APP de los países miembros de la OCDE (2010) son:

- **Aprobación de los proyectos de APP.** Dada la posibilidad de un conflicto de intereses entre la prestación de apoyo técnico y la aprobación de los proyectos, cuando una unidad de APP es responsable de los dos aspectos, debe imponerse una barrera para separar estas funciones dentro de la unidad.
- **El alcance del proyecto.** La única ventaja importante de la unificación de la evaluación y aprobación de todos los proyectos de inversión del gobierno dentro de una agencia es que, al hacerlo, es más probable que los criterios de valor por dinero y las inversiones aplicadas a APP y contratación pública tradicional estén alineados. Esto también podría eliminar la percepción de que una unidad de APP está sesgada hacia la creación únicamente de APP.
- **Recursos para las unidades APP.** A menudo la naturaleza de la financiación depende de la ubicación de la unidad. Para evitar los sesgos se requiere de criterios claros para la financiación de la unidad de APP que aseguren que los proyectos aprobados corresponden a los mejor evaluados por el valor del dinero. Esto significa que una unidad de APP debe saber que también tendrá los recursos necesarios para cumplir sus funciones, incluso si considera que, en

comparación con la contratación pública tradicional, los proyectos evaluados no representan una mejora en la relación beneficio-costos.

- **El personal de las unidades APP.** Para que las unidades APP funcionen exitosamente se requiere de funcionarios con experiencia, habilidades y conocimientos específicos técnicos, en economía y finanzas, en regulación, en contratación, y en comunicaciones. Para atraer personal que cuente con la experiencia y la formación académica necesaria, las unidades de APP deben ser capaces de ofrecer salarios competitivos y otros beneficios. La financiación de las unidades puede ser directamente por el presupuesto del gobierno o a través de cargos a los usuarios de los proyectos.
- **¿Cómo se debe evaluar el desempeño de una unidad APP?** Las expectativas y metas de una unidad de APP deben ser medibles, realistas y graduales durante un periodo de tiempo. Medir el éxito de una unidad de APP se basa en el éxito del Programa de APP del país, que por sí sola es una medida compleja. En la mayoría de los casos, una unidad de APP solo es uno de los actores que participan en el ciclo de proyecto, por lo cual el éxito de una unidad de APP debería medirse en términos de si lleva o no a cabo sus funciones con éxito; la calidad de su asesoría y de su análisis de riesgos, su capacidad para proporcionar innovación en los proyectos y su mejora general del valor de dinero de los mismos. El éxito de la gestión de una unidad de APP nunca debe ser medido únicamente en relación con el número de proyectos de APP implementados.

Es importante aclarar que la tarea de una unidad de APP no es dar legitimidad automática para el uso de las APP; Independientemente de si se crea una APP debería, en última instancia, depender de la naturaleza del proyecto y más concretamente, sí la creación de una APP mejorará el valor por dinero del comparador público privado con relación a una contratación pública tradicional.

4.2 Colombia

La gran experiencia del país en la ejecución de esquemas de APP ha sido en el sector transporte, específicamente en la concesiones de carreteras, a través del antiguo INCO y recientemente con la nueva ANI, por lo cual se revisará el detalle el esquema institucional del sector transporte para la gestión de proyectos de APP.

La ANI tiene por objeto planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesión y otras formas de APP para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de APP para otro tipo infraestructura pública cuando así lo determine el Gobierno Nacional.

La ANI es la entidad encargada de promocionar y atraer la participación de capital privado, nacional y extranjero, con proyectos sostenibles, estructurados con altos estándares técnicos y reglas claras, adjudicados y gestionados con eficiencia y transparencia, y por su experticia, sirve como asesora al desarrollo de proyectos de infraestructura. La estructura organizacional de la ANI tiene un enfoque matricial, de modo que se organiza en equipos de trabajo por proyecto, y a la vez se encuentran claramente divididas las funciones de planeación, estructuración, adjudicación, gestión contractual y evaluación en estos equipos de trabajo. En la Figura 4-1 se presenta el marco institucional de las APP en el sector transporte en Colombia, encabezado por la ANI.

Dentro de la estructura organizacional de la ANI está el Consejo Asesor de Estructuración que busca fortalecer la gestión de promoción de los proyectos de APP para atraer la atención de inversionistas nacionales y extranjeros. Así mismo, es la encargada de desarrollar y revisar los productos técnicos de los procesos de estructuración de proyectos de APP. Un componente importante de esta área es la Gerencia de Iniciativa Privada, la cual busca atender a los potenciales inversionistas interesados en la estructuración de proyectos o en la presentación de proyectos estructurados (ANI, 2011). La ANI realiza el ajuste de los esquemas de gestión de proyectos, formulando lineamientos de política para la ejecución del Plan de Gobierno

sobre el desarrollo de Infraestructura de Transporte, a través de APP de manera articulada con las entidades del Estado involucradas.

Figura 4-1 Marco Institucional de las APP en Sector Transporte de Colombia



Fuente: Ministerio de Transporte. 2012

Si analizamos a la ANI dentro del marco institucional de las APP, se comporta como una unidad dedicada de APP dentro de una Entidad, para la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte.

En relación con las instancias de aprobación para los proyectos de APP, el DNP es la entidad técnica que lidera y coordina la agenda de desarrollo del país y su principal objetivo es la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector público, cumple el rol técnico principal como instancia de aprobación técnica de los proyectos de APP, dentro de la estructura orgánica del DNP, esta responsabilidad recae directamente en la subdirección sectorial de la Entidad.

De la misma manera el MHyCP, como coordinador de la política macroeconómica del país gestionando los recursos públicos de la nación, actúa como instancia de aprobación

presupuestal y fiscal de los proyectos de APP. A través de la subdirección de banca de inversión se establece la viabilidad fiscal y presupuestal de los proyectos de APP que requieren recursos públicos y la subdirección de riesgos se encarga del análisis de la estructura de riesgos de los proyectos.

La Ley 1508 de 2012 define el ámbito de aplicación a todas las entidades estatales que encarguen a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura. Se aclara que aquellos sectores y entidades para las cuales existan normas especiales que regulen la vinculación de capital privado para el desarrollo de proyectos, continuarán rigiéndose por dichas normas o darán cumplimiento a lo previsto en la ley, una vez se encuentren reglamentadas las particularidades aplicadas en dichos sectores, como es el caso específico del sector portuario.

La Ley indica que para la celebración y ejecución de contratos o convenios interadministrativos regidos por la Ley 80 de 1993, 1150 de 2007 y 489 de 1998, que tengan por objeto el desarrollo de esquemas de APP, las entidades estatales deberán cumplir con los procedimientos de estructuración, aprobación y gestión contractual previstos en la ley 1508 de 2012, sin desconocer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previstas en las demás leyes. En relación con la administración de los proyectos la Ley indica que las entidades públicas y los privados que realicen proyectos de APP podrán administrar los proyectos de APP a través de los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (INFIS¹⁹).

Así las cosas, es necesario contar con un arreglo institucional para la aprobación y gestión de los proyectos de APP; la definición de los roles de las Entidades del gobierno

¹⁹ Los Institutos de fomento y desarrollo Regional - INFIS, tienen como objeto principal el fomento, promoción y desarrollo económico, social y cultural de las regiones, mediante la prestación de servicios financieros, técnicos, administrativos y la promoción de proyectos; relacionados con los planes de desarrollo nacional, departamentales y/o municipales. A través de sus actos de creación, adoptarán la naturaleza de Establecimientos Públicos de carácter Departamental o Municipal, descentralizados de fomento, promoción y desarrollo, y contarán con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente

para la Orientación normativa, que incluye la asesoría en el contenido de la legislación nacional; definición de sectores elegibles y métodos de APP aceptables; licitación del proyecto e implementación de procesos, así como los procedimientos para la resolución de conflictos y terminación de contratos; para la aprobación de los proyectos, decidir sobre la conveniencia o no de que un proyecto siga adelante, el apoyo técnico a las organizaciones gubernamentales en las distintas etapas del proyecto durante la identificación, evaluación, contratación, y gerencia del contrato, la construcción de capacidad, incluyendo capacitación a las entidades públicas interesadas en ejecutar proyectos de APP y la promoción de dichos esquemas, entre los sectores públicos y privados, y también la difusión y realización de eventos para la socialización y discusión de los aspectos más relevantes de las APP en el país y a nivel internacional.

5. Propuesta Esquema Institucional de APP para Colombia

Del análisis de la Ley de APP 1508 de 2012 se evidencia la ausencia en la definición de los roles de las diferentes entidades del gobierno, involucrados en el control y la aprobación de proyectos de APP, así como tampoco quedan claros los arreglos institucionales para la orientación normativa, que incluya la asesoría en el contenido de la legislación nacional a las entidades ejecutoras de los proyectos; la definición de sectores elegibles y métodos de APP aceptables; la licitación de los proyectos e implementación de procesos; la aprobación y el apoyo técnico en las distintas etapas del proyecto (identificación, evaluación, contratación y gerencia del contrato); la construcción de capacidad institucional, incluyendo la capacitación a las entidades públicas interesadas en ejecutar proyectos de APP y la promoción de tales esquemas entre los sectores públicos y privados, así como la difusión y realización de eventos para la socialización y discusión de los aspectos más relevantes de las APP en el país y a nivel internacional.

En este sentido, en este capítulo se desarrolla una propuesta del esquema institucional para la gestión de proyectos de APP con el que debería contar el país, y se realizan algunas recomendaciones generales de la arquitectura institucional con la que deberían contar las entidades del gobierno involucradas en cualquier etapa de los proyectos de APP, de acuerdo con la normativa vigente, la revisión de las mejores prácticas internacionales y casos exitosos, las experiencias y buenas prácticas de los países miembros de la OCDE, así como la naturaleza de las instituciones.

5.1 Gestión Institucional

Cualquier análisis o propuesta de arreglo institucional debe partir de un estudio de la economía política, para explicar cómo las instituciones públicas, el contexto político y el sistema económico se influyen mutuamente, produciendo diferentes escenarios y resultados. Según García (2010) para contar con un modelo integrado de gestión institucional, es importante considerar los siguientes aspectos:

1. **Información:** es necesario contar con la información suficiente, oportuna, de calidad, homogénea y sistematizada necesaria para los procesos de planificación y la toma de decisiones, así como para la supervisión y control por parte de las entidades encargadas.
2. **Cooperación y coordinación inter e intrainstitucional:** en algunos entornos laborales la cooperación entre los funcionarios que pueden tener intereses diferentes es compleja, por lo cual es necesario evitar la excesiva discrecionalidad y autonomía, la concentración de funciones y el traslapo y conflicto de competencias.
3. **Marco legal claro y evitar el exceso de normativa:** Cuando no se tiene una normativa clara, o se tiene en exceso, puede derivar en la inaplicabilidad, la falta de coherencia y la poca flexibilidad o poco campo de acción para mejorar procesos. Algunas veces intentar reglamentar la actividad hasta el más mínimo de sus aspectos genera poca flexibilidad a los técnicos para desarrollar soluciones innovadoras y acordes con las necesidades que surgen del desempeño de la labor diaria.
4. **Estructuración sólida de proyectos:** por ausencia o debilidad en los estudios previos requeridos para los proyectos y por la permeabilidad y presiones políticas, se generan problemas en los arreglos institucionales como:
 - falta de personal competente y capacitado;
 - falta de planificación y estudios requeridos para el desarrollo de los proyectos;
 - corrupción, presiones políticas de diversa índole, desviación de recursos;
 - traslapo de competencias entre entidades;
 - falta de claridad en las funciones y desviación de los objetivos de las entidades;
 - exceso de competencias con poco personal;

- falta de seguimiento o de evaluación ex post, que permita identificar las fortalezas y falencias de los proyectos, para ser aplicadas o corregidas en proyectos nuevos; y
- poca flexibilidad para el cambio, de acuerdo con las necesidades de los sectores y su realidad.

En general, no existe un modelo de arreglo institucional para la gestión de proyectos de APP. Más allá de los modelos organizacionales se puede mencionar que, lo relevante, es la identificación de las condiciones generales asociadas a las mejores prácticas en el desarrollo de las funciones propias de cada sector de la economía. Como se ha documentado a lo largo de este trabajo, para el caso colombiano es pertinente revisar el tratamiento institucional para la utilización de esquemas de APP en el desarrollo de proyectos.

La arquitectura institucional requerida para las APP debe tener en cuenta las diferencias estructurales de los países, que hacen que una “receta” que funciona en determinado país no sea aplicable en otro. Un aspecto con el cual se explican claramente las fallas al replicar modelos es el sistema legal; Inglaterra, por ejemplo, con el sistema *Common Law* y Francia, con el conocido como *Civil Code*. En el sistema inglés las APP son tratadas como una variedad del esquema de compras por parte del sector público, y no se requirió de arreglos legales especiales. En el caso de Francia con sistemas originados en el “*código civil*”, se han requerido leyes específicas para proveer un marco legal a los esquemas de APP.

Por otra parte, es importante resaltar que el enfoque contractual de los países con *Common Law* tiene la ventaja de una mayor flexibilidad para hacer cambios a la luz de la experiencia. Dado que la mayoría de los aspectos de un contrato de APP son comunes para todos los proyectos, se puede lograr la estandarización de las cláusulas contractuales para las APP basadas en la experiencia, aplicando los mismos elementos resaltados en las modificaciones a las leyes en los países de sistema de código civil. Sin embargo, esto representa un caso de alta discrecionalidad por parte del gobierno, que requiere para su correcta aplicación, instituciones sólidas e independientes capaces de basar sus decisiones únicamente en consideraciones técnicas.

La experiencia internacional muestra que existe un número importante de países (con sistema de código civil) que han aprobado o modificado sustancialmente su legislación para las APP; estas leyes han sido una oportunidad para los gobiernos de:

- Confirmar el compromiso político por medio de legislación explícita;
- Definir los roles de las diferentes agencias y sectores del gobierno, incluidos el control y aprobación de proyectos específicos (APP);
- Proveer claridad en los procesos licitatorios para las APP;
- Establecer las bases sobre las cuales una entidad pública puede proveer apoyo para gestionar los riesgos de los proyectos de APP; y
- Proveer un procedimiento para que la entidad pública realice los ajustes necesarios en las especificaciones del proyecto; así como para establecer los métodos de compensación al contratista por costos.

Colombia, siendo un país de código civil, se encuentra dentro del grupo anterior y muchos de los elementos descritos han sido tratados por medio de legislación dispersa. La Ley 1508 de 2012 de APP recoge la mayoría de los elementos mencionados; sin embargo aún quedan bastantes aspectos por legislar. Lo cierto es que uno de los elementos fundamentales para el éxito de una política pública de APP es el compromiso político, la ausencia de dicho compromiso se manifestaría no solo en una eventual desfiguración de una propuesta de ley sino también mediante la aprobación de legislación dispersa sobre el tema atendiendo a diversos intereses.

En la experiencia internacional parece haber un patrón, con algunas excepciones (como Chile entre otros), sobre todo al inicio de los programas, de tener vinculadas o adscritas a los ministerios de Economía y Finanzas las entidades responsables de los programas de APP. En la medida que los programas avanzan en su desarrollo, se consolidan tendencias a sectorizarlos, es decir, anexarlos a los sectores respectivos. En este sentido en Colombia parece conveniente asignar la unidad de APP a una dependencia del DNP y el MHyCP con el fin de que la unidad, dada la naturaleza de estas entidades pueda ejercer con las siguientes funciones:

1. Formular políticas de APP;
2. Aprobarlos proyectos de APP;

3. Realizar las reservas presupuestales que se requieran para los proyectos de APP aprobados;
4. Regular, inspeccionar, vigilar y controlar los contratos bajo esquemas de APP;
5. Orientar normativamente a las entidades que estructuren o ejecuten proyectos de APP;
6. Asesor técnicamente, en todas las etapas del ciclo de proyecto de APP, a las entidades;
7. Construir capacidad técnica en las entidades y capacitar a sus funcionarios; y
8. Fomentar y promocionar los esquemas de APP a nivel nacional e internacional.

Se debe tener en cuenta que para la implementación de la propuesta de creación de la unidad de APP se requiere, entre otros: i) el desarrollo de actuaciones de orden administrativo, ii) la intervención de diferentes actores y entidades, iii) la elaboración, presentación, socialización y aprobación de los documentos que motiven la implementación, iv) la modificación de actos administrativos existentes y v) la disponibilidad fiscal para su financiación.

En este sentido a continuación se presenta una propuesta del esquema institucional que se requiere en Colombia para la gestión de proyectos de APP, de acuerdo con la normatividad vigente.

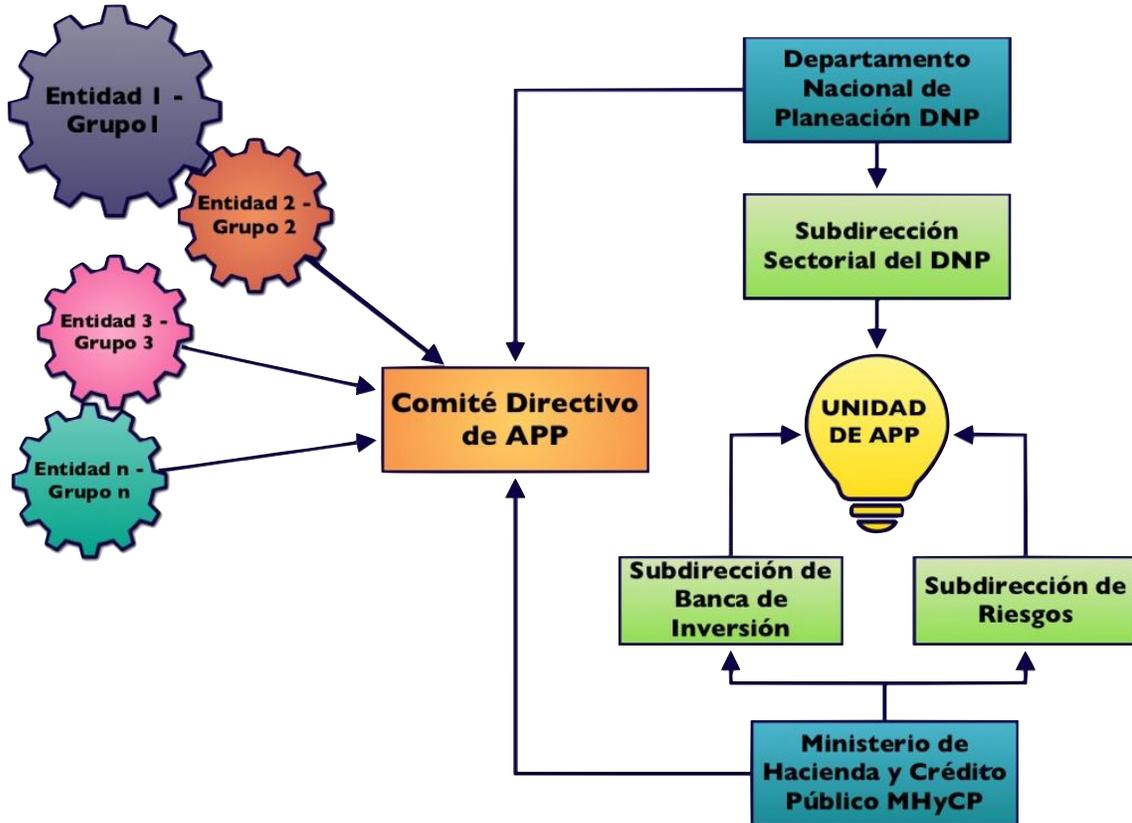
5.2 Esquema Institucional para la gestión de APP

Con todas las anteriores consideraciones expuestas, se propone un esquema institucional para la gestión de proyectos de APP en Colombia, como se muestra en la Figura 5-1.

El esquema propuesto incluye la conformación de un Comité Directivo de APP, que es una instancia de aprobación para los proyectos, el cual está conformado por el DNP y el MHyCP, ante este comité las Entidades públicas que deseen estructurar y ejecutar proyectos de iniciativa pública o privada que requieran o no recursos públicos, deben solicitar el concepto de viabilidad. Por su parte el DNP se apoya en la Unidad de APP,

que está articulada con las subdirecciones de riesgo y banca del MHyCP, para adelantar la revisión de los proyectos y emitir su concepto favorable.

Figura 5-1 Arquitectura Institucional para la Gestión de APP en Colombia



Fuente: Elaboración Propia

De acuerdo con la Ley 1508 de 2012 para la aprobación de proyectos y celebración de contratos mediante esquemas de APP, por parte de las entidades públicas, se identifican algunos actores públicos claves que deben participar en las diferentes etapas de los proyectos de APP, los cuales se describen a continuación.

5.2.1 Instancias de Aprobación

Son los organismos asesores del Gobierno Nacional que tienen la responsabilidad de evaluar, conceptualizar y autorizar los proyectos de APP, y en los casos pertinentes, el

compromiso de recursos con cargo al Presupuesto General de la Nación que surge del desarrollo de un proyecto de APP y de declarar su importancia estratégica. Estos organismos son:

- CONFIS²⁰: tiene la responsabilidad de analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales de los proyectos de APP que hayan tenido concepto favorable de la unidad de APP. El CONFIS es un organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de dirigir la Política Fiscal y coordinar el Sistema Presupuestal.
- CONPES²¹; debe analizar la posibilidad de declarar el proyecto formalmente de importancia estratégica. El DNP desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del Conpes y Conpes Social, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión. Un proyecto de APP que no haya sido declarado de importancia estratégica por el CONPES no puede comprometer vigencias futuras más allá del período de gobierno en curso, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 28 de la Ley 1150.
- En el artículo 24 del Decreto 1467 de 2012, se indica que las entidades del nivel territorial, deberán conformar un comité o consejo asesor e integrado con funcionarios que posean conocimientos técnicos, financieros y jurídicos, con el propósito que emitan concepto con relación a los análisis de las iniciativas de APP en etapa de factibilidad.

Una vez el proyecto haya sido declarado previamente de importancia estratégica por el CONPES, el CONFIS analizará la posibilidad de autorizar a la Entidad Ejecutora para

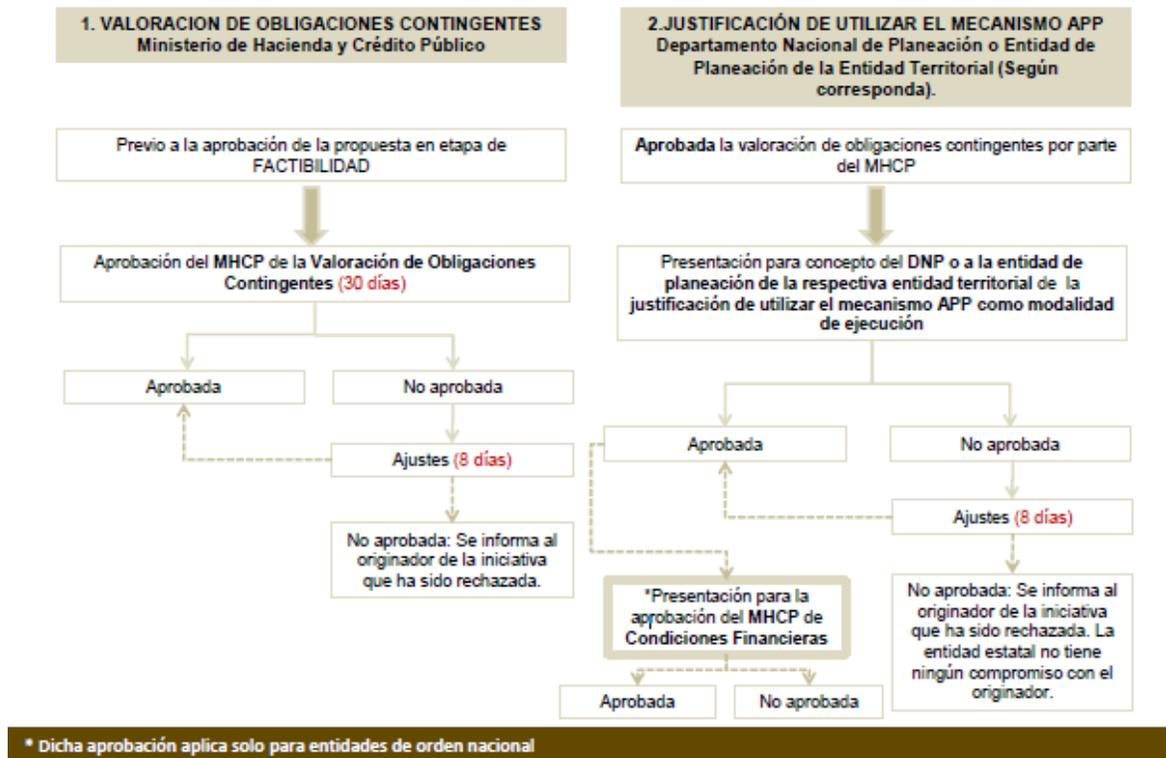
²⁰Está integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo preside, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los directores de la Dirección General del Tesoro Nacional y Crédito Público y de Impuestos y Aduanas.

²¹ Es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras que superen el plazo del Marco de Gasto de Mediano Plazo.

De acuerdo con la Ley 1508 de 2012 el DNP y el MHyCP tienen la función de aprobar los proyectos de APP, según se muestra en la Figura 5-2

Figura 5-2 Aprobación de un Proyecto de APP

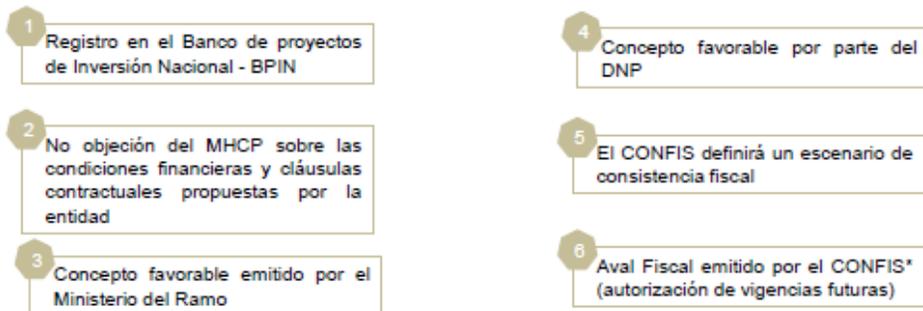


3.1 AUTORIZACIÓN DE VIGENCIAS FUTURAS DE LA NACIÓN Y DE LAS ENTIDADES ESTATALES DE ORDEN NACIONAL

Se debe contar con la autorización de vigencias futuras antes de la apertura de la licitación pública (Si se requieren recursos públicos)

“Cada año al momento de aprobarse la meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico, el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, previo concepto del Consejo de Política Fiscal CONFIS, definirá el límite anual de autorizaciones para comprometer estas vigencias futuras para proyectos de Asociaciones Público Privadas”

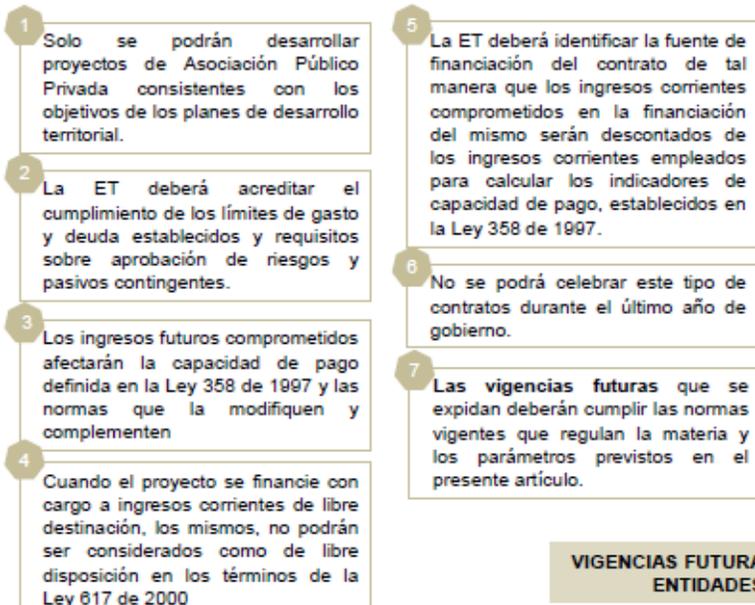
Previo a la autorización de vigencias futuras:



*Excepcionalmente, en los contratos por etapas o unidades funcionales el CONFIS o quien haga sus veces a nivel territorial, aprobará el proyecto una vez se encuentre totalmente estructurado. En el caso de aprobaciones por parte del CONFIS, está se dará junto con la autorización de vigencias futuras.

3.2 REQUISITOS PARA EL DESARROLLO PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA QUE REQUIEREN DESEMBOLSOS DE RECURSOS PÚBLICOS EN ENTIDADES TERRITORIALES (ET).

Reglas para el desarrollo de este tipo de proyectos:



DISPOSICIONES GENERALES

Los contratos celebrados en desarrollo de la Ley 1508 de 2012, deberán registrarse ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y reportarse en el Formulario Único Territorial, FUT, y en el Registro Único de Asociación Público Privada, RUAPP.

Para la presentación de estos proyectos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se deberá contar con la validación financiera de alguna de las entidades financieras públicas de segundo piso o estructuradoras públicas.

VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES PARA ENTIDADES TERRITORIALES

En las entidades territoriales, las asambleas o consejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, sin apropiación en el presupuesto del año en el que se concede la autorización, siempre y cuando se cumpla:

1
2
3
4

| | DISPOSICIONES GENERALES |
|--|---|
| <p>1 Solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones y en gasto público social en educación, salud, agua potable y saneamiento, inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos.</p> | <p>La corporación de elección popular no podrá otorgar la autorización si los proyectos no están en el Plan de Inversiones del Plan de desarrollo o si se excede la capacidad de endeudamiento de la ET</p> |
| <p>2 Las vigencias futuras deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (artículo 50 de la Ley 819 de 2003)</p> | <p>Está prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno (Gobernador o Alcalde)*</p> |
| <p>3 Deben contar con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces.</p> | <p>El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma.</p> |
| <p>4 Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del DNP</p> | <p>Los proyectos deben ser declarados previamente de importancia estratégica por parte de los consejos de Gobierno de las ET</p> |
| | <p>Dentro de la parte general estratégica del Plan de Desarrollo vigente de la ET debe hacerse referencia a la importancia e impacto del proyecto que trasciende la vigencia del periodo de gobierno.</p> |
| | <p>Se deberá incluir en los estudios técnicos la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle. El contenido de los estudios técnicos se encuentra en el artículo 2 del decreto 2767 de 2012</p> |
| | <p>Consultar la Ley 1483 de 2011 y el decreto 2767 de 2012</p> |

* Excepto para proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones.

Fuente: DNP, 2013

5.2.2 Equipos de Proyecto en las Entidades Contratantes

Las entidades ejecutoras, quienes son las que buscan desarrollar los proyectos de APP, que en general son los ministerios, instituciones regionales o locales, cuyo rol debe ser el de promover e impulsar los proyectos de APP, tienen las responsabilidad de realizar la inscripción de los proyectos en el RUAAP, así como de efectuar los estudios requeridos en virtud de lo establecido en la Ley 1508 de 2012, para lo cual deben contar con un grupo o equipo del proyecto de APP.

Una forma común de implementar este grupo es a través de comités y la creación de un equipo de administración del proyecto. Generalmente, los comités están conformados por los funcionarios de alto rango encargados de supervisar el correcto desarrollo del proyecto. El equipo de administración del proyecto es responsable de realizar las labores administrativas para la ejecución del mismo, incluyendo la supervisión directa sobre los estructuradores. Este equipo debe tener un líder (jefe/gerente del proyecto).

Cada entidad que pretenda adelantar un proyecto de APP debería conformar un equipo de proyecto estructurado a partir de un directivo encargado del proyecto, soportado por un equipo de gestión del proyecto de la entidad y los asesores externos requeridos. Este equipo requiere tener la autoridad y autonomía necesaria para la toma de decisiones en el proyecto. Un esquema típico del equipo de proyecto dentro de las entidades ejecutoras se presenta en la Figura 5-3.

Figura 5-3 Equipo de Proyecto Típico de Entidades Ejecutoras



Fuente: Elaboración Propia

Estos equipos de proyectos de APP deberán primero establecer claramente su viabilidad comercial, financiera y administrativa mediante el diseño o la propuesta de un efectivo caso de negocios para el sector privado o público. Una vez terminada la etapa anterior se evaluará cuantitativa y cualitativamente su alternativa de Valor por Dinero²², tomando en cuenta su óptimo costo a lo largo de la vida útil del proyecto y sus servicios. Esta evaluación de Valor por Dinero podría ser tomada como una de costo-beneficio, aunque su carácter y su aporte más importante se encuentran en el análisis y la evaluación de los riesgos del proyecto.

²² Es el resultado de la comparación del valor presente de los costos de desarrollar un proyecto bajo el esquema de Proyecto Público, al que se denomina también Proyecto Público de Referencia (PPR), que incluye los costos de operación y mantenimiento en que incurre la entidad pública, con el valor presente de los costos teóricos netos del mismo proyecto desarrollado bajo un esquema de APP. El Valor por Dinero se genera cuando se adopta la mejor alternativa de contratación para la ejecución del proyecto utilizando una combinación de eficiencia, eficacia y economía, sea esta el PPR o el esquema de APP.

Para evitar problemas en la gestión de proyectos, es necesario que los equipos de proyecto en las Entidades cuenten con las siguientes condiciones:

- Las funciones y actividades de cada miembro del equipo deben estar claramente definidas y establecidas;
- El equipo debe contar con la estabilidad de sus miembros;
- Contar con recursos suficientes para su funcionamiento;
- Contar con la autoridad y autonomía del equipo de proyecto para la toma de decisiones;
- Contar con la calificación y capacitación adecuada y pertinente de los profesionales del equipo de proyecto.

Las labores de promoción, estructuración de la transición y licitación pueden ser transferidas a un asesor financiero o banca de inversión, pero siempre supervisadas y administradas por las mismas entidades, que dependiendo de la magnitud del proyecto se apoyan con consultores para adelantar esta labor.

5.2.3 Unidad de APP

La misión de una unidad de APP debe ser promover y regular proyectos de APP, con el fin de incrementar la cantidad y calidad de la infraestructura y los servicios públicos relacionados. Tiene la responsabilidad de emitir conceptos técnicos previos y recomendaciones sobre la viabilidad de impulsar un proyecto a través de esquemas de APP, para ser sometidos posteriormente a las instancias de Aprobación, así como verificar que los proyectos que desarrollen las Entidades Ejecutoras cumplan con las pautas y metodologías que se establecen en la Ley.

Las principales funciones que puede tener una unidad de APP son:

- **Asesoría y apoyo técnico:** brindar asesoría y apoyo técnico a las entidades ejecutoras en todas las etapas del proyecto de APP.
- **Selección de proyectos:** validar la conveniencia de que se implemente o no un proyecto bajo el esquema de APP.
- **Coordinación y gestión:** establecer las guías metodológicas y los cronogramas que deben cumplir las entidades ejecutoras a cargo de los proyectos de APP, así como el seguimiento, acompañamiento y supervisión a la estructuración y

desarrollo de los proyectos ejecutados. Emitir conceptos previos en caso que los proyectos implementados requieran modificaciones a las condiciones económicas y de transferencia de riesgos del proyecto, en todas sus etapas.

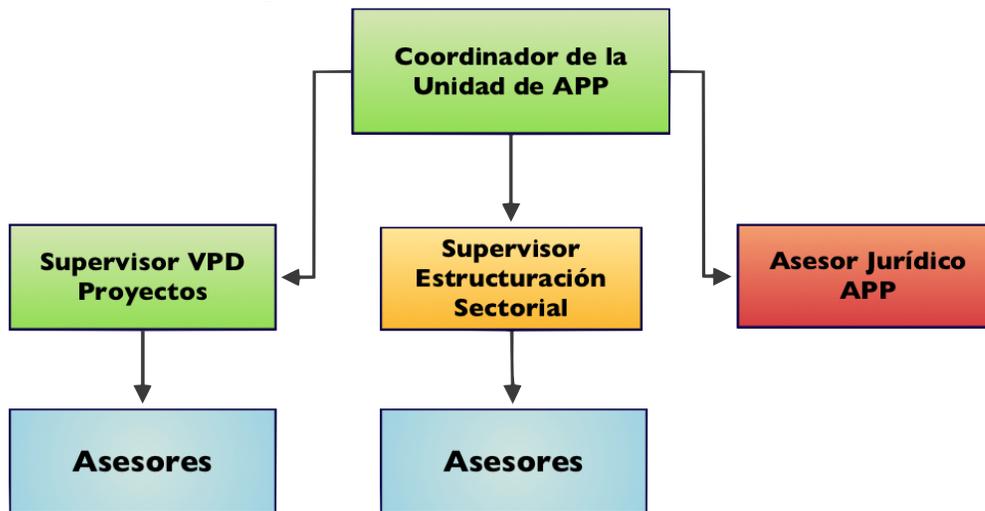
- **Promoción:** promover la vinculación de capital privado en proyectos de inversión pública susceptibles de ser desarrollados a través de esquemas de APP a nivel nacional e internacional.
- **Creación de capacidad:** desarrollar, a través de capacitaciones y transferencia de conocimiento a las entidades ejecutoras, la capacidad técnica necesaria para la implementación de proyectos de APP, así como facilitar el intercambio de buenas prácticas, transferencia de información y experiencia adquirida en la implementación de proyectos de APP.
- **Orientación normativa:** Para las entidades ejecutoras, incluyendo asesoría en el contenido de la legislación nacional; definición de sectores elegibles y métodos de APP aceptables; licitación del proyecto e implementación de procesos, así como los procedimientos para la resolución de conflictos y terminación de contratos. Igualmente en la estandarización de los contratos, la actualización de las metodologías de evaluación y de procedimientos para esquemas de APP.

La ubicación de la unidad de APP se propone dentro del organigrama del gobierno, así como el alcance de sus funciones; se puede establecer como una unidad centralizada, localizada dentro del DNP (Ver Figura 5-4).

En ella se define un coordinador general de la Unidad, que tendrá bajo su cargo la supervisión de la evaluación del Valor por Dinero de los proyectos (Supervisor VPD), una supervisión de estructuración sectorial técnica de los proyectos y una asesoría jurídica para la elaboración de los contratos de APP. Estas supervisiones se apoyarán en asesores internos o externos según la naturaleza del proyecto evaluado lo requiera.

Adicionalmente considerando que se requiere contar con la aprobación del MHyCP para los proyectos a ser desarrollados bajo esquemas de APP en los aspectos relacionados con los riesgos y la aprobación de recursos públicos, se hace necesario contar con un Comité Directivo de APP, que este conformado por el DNP y el Ministerio de Hacienda, en el cual se aprueben los proyectos de APP.

Figura 5-4 Propuesta Unidad de APP dentro del DNP



Fuente: Elaboración Propia

Cuando para la fase de promoción y licitación del proyecto, se requiera la contratación de un asesor financiero o banca de inversión, su misión será maximizar los beneficios para la empresa pública contratante. En este contexto, dicho asesor debe ser contratado bajo el enfoque de un monto fijo (*retained fee*) que corresponde al pago por las tareas y preparación de antecedentes necesarios para la licitación y un monto variable que depende del éxito de la licitación (*success fee*). El resultado de la labor del asesor debe traducirse en una atractiva participación en la convocatoria de inversionistas interesados en participar en el proceso de licitación. En la fase de administración y supervisión de los contratos, el modelo utilizado por las empresas es a través de un supervisor del contrato, el cual puede estar acompañado o asesorado por firmas externas.

Para que la unidad de APP funcione correctamente se requiere que sus funcionarios cuenten con experiencia, habilidades y conocimientos específicos técnicos en economía y finanzas, en regulación, en contratación y comunicaciones. Es fundamental que se cuente con la experiencia y el conocimiento de los funcionarios, que dentro de las organizaciones gubernamentales, están involucradas en la provisión de infraestructura mediante esquemas de APP. Para atraer personal que cuente con la experiencia y la formación académica necesaria, la unidad de APP debe ofrecer salarios competitivos y otros beneficios. La financiación de la unidad de APP puede ser directamente por el presupuesto del gobierno o a través de cargos a los usuarios de los proyectos.

5.3 Recomendaciones para la gestión de APP en Colombia

Contar con un marco institucional bien diseñado para la gestión de proyectos de APP puede ayudar al país a fortalecer y promocionar su Programa de APP; no obstante, no es una condición suficiente para alcanzar el éxito, por lo cual es necesario de manera adicional tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- **Preparar a los equipos de proyecto.** Es indispensable contar con equipos de proyecto bien preparados, que cuenten con las competencias, recursos y tiempo necesario para la estructuración, licitación y supervisión de los proyectos.
- **Seleccionar asesores idóneos.** Los asesores externos que van a apoyar en las diferentes etapas del proyecto, así como en la evaluación del valor por dinero para el comparador público privado deben contar con las calificaciones requeridas para estas labores, por lo cual se recomienda basar las contrataciones en criterios de calidad.
- **Aprovechar los recursos humanos y la capacidad instalada.** Considerando que al interior de las Entidades aprobadoras del gobierno, ya se cuenta con equipos de personas que tienen conocimiento y experiencia en APP, es fundamental emplear estos recursos y adoptar las mejores prácticas existentes.
- **Centralizar el proceso de verificación de proyectos.** Es necesario establecer filtros a nivel del gobierno central para asegurar que los proyectos estén bien estructurados antes de licitarlos.
- **Adaptación.** La evidencia ha podido establecer que el éxito de las unidades de APP se logra a través de la adaptación de la misma a la estructura, las prácticas y los objetivos del gobierno local o nacional.

6. Conclusiones y Recomendaciones

6.1 Conclusiones

Como resultado de este trabajo se presenta una propuesta del esquema institucional para la gestión de proyectos de APP en infraestructura para Colombia, dentro del marco de la Ley 1508 de 2012, analizando las lecciones aprendidas y las mejores prácticas en relación con los marcos institucionales de los países con un amplia experiencia en APP, así como las recomendaciones de la OCDE, considerando las aspiraciones del país de pertenecer a dicha organización.

La pregunta que se buscó resolver fue *¿Cuál debería ser el esquema institucional para la gestión de proyectos de APP de infraestructura en Colombia, que permita responder a las responsabilidades asignadas en la ley 1508 de 2012?*, y para resolver esta pregunta se desarrolló un marco teórico que presentó el marco contextual de las APP en el país, como instrumentos de política pública en la superación de las deficiencias en infraestructura y servicios públicos, señalando sus principales beneficios, así como las condiciones esenciales que deben cumplirse para que una APP pueda ser exitosa, de acuerdo con los análisis de la OCDE.

Posteriormente, se enmarcaron las APP dentro del ámbito de la nueva gestión pública, como un mecanismo de gobernanza para el Estado, planteando la cuestión del rol del gobierno en la prestación de servicios y la provisión de infraestructura y se resaltaron los principios que sustentan el liderazgo del sector público para la implementación de esquemas de APP según la CEPAL.

Mediante la revisión bibliográfica de los antecedentes y el desarrollo de los esquemas de APP en el mundo y en la región de América Latina y el Caribe, se identificaron los principales aspectos de los esquemas de APP, así como el análisis de la situación de la región en el desarrollo de un marco regulatorio apropiado, de las capacidades institucionales y técnicas y de los esquemas institucionales que garanticen la gestión efectiva de las APP.

Por último en el marco teórico se estableció el marco institucional y normativo de las APP en Colombia, destacando que el marco normativo para las APP se benefició con la expedición de la Ley 1508 de 2012 de Asociaciones Público Privadas; no obstante se identificó que el país requiere la definición, conformación, implementación y la consolidación de un marco y un esquema de gestión institucional para las APP, entendiendo este como la existencia y el papel de las agencias necesarias para una correcta supervisión y planificación de los proyectos a nivel nacional, para la ejecución de los estándares de los proyectos.

Para abordar el problema, de la falta de un esquema institucional apropiado para la gestión de proyectos de APP en Colombia, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1508 de 2012, se realizó el estudio y análisis de los casos exitosos y las lecciones aprendidas en la implementación de APP de diferentes países del mundo, y particularmente en de América Latina y el Caribe, para identificar los factores claves en la gestión de proyectos de APP exitosos, dentro del marco de la gestión moderna de proyectos.

Con el objeto de establecer claramente las obligaciones y responsabilidades que define la Ley 1508 de APP, se determinó el esquema institucional actual para la gestión de proyectos y se revisó en detalle la estructura, composición y definiciones de la Ley, junto con las guías metodológicas, preparadas por el gobierno para la ejecución de proyectos de APP.

Finalmente, a partir de la definición del esquema institucional apropiado para la gestión de APP de la OCDE, que recomienda la conformación de una Unidad dedicada de APP como el esquema institucional óptimo, se revisaron las experiencias de algunos países que con éxito han ejecutado proyectos de APP y que cuentan con normativa específica

para la implementación de este tipo de esquemas, así como para la definición de los roles y funciones de las agencias del gobierno encargadas de la formulación de políticas, la promoción, asesoría y ejecución de los esquemas de APP, centrándose en el estudio de los esquemas institucionales de los países miembros de la OCDE, considerando las aspiraciones de Colombia de pertenecer a la dicha organización y dados los estándares y buenas prácticas definidas para dicha organización el desarrollo de proyectos bajo estos esquemas y se presenta el caso colombiano de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) en la planeación, estructuración, ejecución, control y supervisión de proyectos de APP en infraestructura.

Con todos los elementos estudiados y analizados se presentó una propuesta del esquema institucional para la gestión de proyectos APP de infraestructura que considera los asuntos de la gestión institucional, la arquitectura institucional, las instancias de aprobación, los equipos de proyectos en las Entidades ejecutoras de los proyectos y la Unidad de APP, que recomienda la OCDE.

Es importante resaltar, que las APP deben ser entendidas como instrumentos de política pública, para posibilitar el desarrollo del país, las inversiones en infraestructura permiten mejorar la competitividad, acelerar el crecimiento y la inversión, igualar las oportunidades y generar empleo; se ha demostrado que por cada 1% de inversión en infraestructura se incrementa el 0.4% del PIB. Sin embargo, estas inversiones deben estar acompañadas de factores como la visión de largo plazo, la participación de los sectores públicos y privados, la ejecución de proyectos plurianuales, un seguimiento eficaz, la implementación de mejores prácticas en planeación, preparación, administración y ejecución de proyectos y contar con certeza jurídica y financiera, para lograr el desarrollo, mejorar la competitividad y reducir la pobreza del país.

Por lo cual, las APP no pueden estar desligadas de un Programa nacional de APP, definido dentro del Plan de Desarrollo del gobierno, que se establezcan con metas claras y resultados medibles. Por ejemplo, aspirando incrementar la competitividad del país, debería buscarse convertir a Colombia en el principal puerto logístico de Suramérica, y a partir de allí, generar los Programas y proyectos de APP necesarios para lograrlo. Y dado que la competitividad se refiere principalmente a la innovación y la flexibilidad con la cual se compita en los sectores tradicionales, fundamentada en la educación, la

infraestructura y la capacidad institucional, las APP se insertan como instrumentos que incorporan, a diversos niveles, la experiencia, la innovación y el capital del sector privado.

Los beneficios de los programas de APP residen básicamente en la creación de capacidades institucionales de largo plazo para la eficiente provisión de infraestructura y servicios públicos; de este modo, los proyectos trascienden las administraciones y los planes de inversión pública cobran vigencia de más largo plazo y superan períodos políticos volátiles. Por otro lado, los esquemas de APP generan nuevos retos a las instituciones en cuanto a la regulación y la supervisión de la calidad del servicio, ya que en estos casos el Estado deja de ser el prestador directo de un servicio para asumir el papel de regulador y supervisor.

No obstante, no es suficiente con que el país realice grandes inversiones en infraestructura, mediante esquemas de APP buscando incorporar la innovación y el capital del sector privado para el desarrollo del país, si no se acompaña de las reformas institucionales necesarias para contar con la capacidad técnica e institucional que se requiere para la ejecución de los proyectos de infraestructura.

Sin embargo, las APP solo representarán una herramienta eficaz para la estrategia de desarrollo del país, si el Estado colabora estrechamente con el sector privado pero retiene su autonomía en lo que concierne a salvaguardar el bienestar público, para evitar que los intereses particulares primen sobre los generales. Es en este punto es donde surge la cuestión de si *¿Es posible conciliar los intereses del sector público con los del sector privado? ¿Se complementan estos intereses?*

Solo sí las APP están bien estructuradas pueden minimizar el riesgo de que el gobierno se vea capturado por el sector privado y que se presenten conflictos de intereses. Una manera de prevenir esta situación consiste en establecer marcos formales para que el sector público y el privado puedan colaborar en materia de estrategias y programas. Asimismo, esto puede evitarse mediante la promoción de la transparencia pública. Por lo cual, las APP se basan en que cada socio se concentra en las actividades que mejor corresponden a sus habilidades; para el sector público la principal habilidad es garantizar que se cumpla la prestación del servicios de manera coherente con las prioridades de

política en el largo plazo, mientras que en el sector privado, la clave es prestar estos servicios al costo más eficiente para el ciudadano.

Por otra parte, es clave que las instituciones que deben centrarse exclusivamente en la estructuración de proyectos, no se encuentren a cargo de la ejecución, supervisión y vigilancia, lo que redundaría en un conflicto de intereses que afectan la maduración de los proyectos y la asignación de riesgos. Estas ineficiencias no solo generan sobrecostos para el Estado, sino también una falta de confiabilidad y garantías para el inversionista privado, disminuyendo el potencial de su participación como principal apalancador de grandes proyectos de infraestructura.

Adicionalmente, el Estado debe ser lo suficientemente proactivo para consolidar las APP de iniciativa pública, a fin de que no termine dejando en manos de privados la dinámica de las propuestas y el diseño de la infraestructura según sus propios criterios. Para lo cual, es necesario que el gobierno fortalezca la capacidad técnica e institucional requerida para dar soporte de manera permanente a las entidades ejecutoras de proyectos, lo que facilitará el flujo constante de conocimiento y de información sobre APP, igualando los conocimientos y recursos de los privados.

La implementación de un proyecto de APP requiere de un nivel importante de precisión en la información sobre costos, inversiones, demanda, esquemas regulatorios, estructuración de la transacción, análisis y valoración de riesgos y consideraciones detalladas de tasas de descuento y modelación financiera, lo que obliga a las entidades encargadas de la aprobación de los proyectos a contar con funcionarios con gran experiencia, habilidades y conocimientos específicos.

Uno de los principales aspectos que en el pasado ha afectado la buena ejecución de los proyectos mediante esquemas de APP, especialmente de concesión, han sido las adiciones e incremento de plazos, con lo cual al final se terminan ejecutando proyectos diferentes a los inicialmente contratados, para lo cual en la Ley 1508 el gobierno ha

establecido un límite restrictivo del 20% sobre los aportes estatales y el plazo²³, con el fin de incentivar y exigir que los procesos de estructuración y planificación de los proyectos sean más eficientes, reduciendo la posibilidad de afectaciones en los presupuestos públicos y la disponibilidad de la infraestructura en las condiciones de oportunidad y calidad inicialmente pactadas, sumado a una adecuada identificación, tipificación y asignación de riesgos entre las partes.

A pesar de contar con un importante avance para la consolidación de las APP, como lo es la Ley 1508, Colombia aún debe mejorar en varios aspectos para que las APP sean exitosas y convertirse en un referente de la región, como lo es actualmente Chile. En particular, la alta tasa de renegociaciones y sus consecuencias fiscales, así como la débil planeación de los proyectos asociada a la falta de experticia y capacidad técnica de las entidades encargadas ponen en riesgo el buen desempeño de este tipo de proyectos.

Cabe resaltar, que las APP exitosas se han desarrollado dentro de un marco inclusivo y participativo, bajo principios de confianza y cooperación, y con la provisión de marcos regulatorios estables y predecibles en el largo plazo, y la asignación efectiva de riesgos e innovadoras maneras de financiamiento para ambas partes. El éxito de los acuerdos de APP en su marco general se basa en: i) pautas claras de política sobre la participación privada y pública en la economía y sus sectores, ii) el establecimiento de un marco legal y regulatorio consistente y previsible, iii) la atención a normas y prácticas convencionalmente aceptadas para cada sector, iv) amplia información sobre inversión pública y proyectos de inversión, y v) la posibilidad de realizar consultas, y la existencia de procedimientos y aprobaciones que garanticen una transparente competencia entre potenciales operadores.

²³Sólo se podrán hacer adiciones y prórrogas relacionadas directamente con el objeto del contrato, después de transcurridos los primeros tres (3) años de su vigencia y hasta antes de cumplir las primeras tres cuartas (3/4) partes del plazo inicialmente pactado en el contrato

6.2 Recomendaciones

El país debe avanzar en el establecimiento de un esquema institucional para las APP, como un factor decisivo para el éxito de los proyectos, que de acuerdo con los análisis realizados debe contar con una Entidad, grupo u organización que opere como coordinadora y supervisora en las diferentes etapas de los proyectos y que en general se denomina *Unidad dedicada de APP*.

Se debe tener en cuenta que para la implementación de la propuesta de creación de la unidad de APP se requiere, entre otros: i) el desarrollo de actuaciones de orden administrativo, ii) la intervención de diferentes actores y entidades, iii) la elaboración, presentación, socialización y aprobación de los documentos que motiven la implementación, iv) la modificación de actos administrativos existentes y v) la disponibilidad fiscal para su financiación.

Para futuros estudios del tema, sería importante definir las buenas prácticas para las unidades de APP, ya que a partir de la evidencia solo se ha podido establecer que el éxito de estas se logra a través de la adaptación de la misma a la estructura, las prácticas y los objetivos del gobierno local o nacional.

Para que las unidades de APP funcionen exitosamente se requiere de funcionarios con las mismas o superiores capacidades técnicas de las contrapartes privadas, y una dedicación exclusiva. Para esto el gobierno debe ser capaz de ofrecer salarios competitivos y otros beneficios, en condiciones similares a las ofrecidas por el sector público.

El esquema propuesto incluye la conformación de un Comité Directivo de APP, que es una instancia de aprobación para los proyectos, el cual está conformado por el DNP y el MHyCP, al cual las Entidades públicas que deseen estructurar y ejecutar proyectos de iniciativa pública o privada que requieran recursos públicos, deben solicitar el concepto de viabilidad. Por su parte el DNP se apoya en la Unidad de APP, que está articulada con las subdirecciones de riesgo y banca del MHyCP, para adelantar la revisión de los proyectos y emitir su concepto favorable.

Cada entidad que pretenda adelantar un proyecto de APP debería conformar un equipo de proyecto estructurado a partir de un directivo encargado del proyecto, soportado por un equipo de gestión del proyecto de la entidad y los asesores externos requeridos. Este equipo requiere tener la autoridad y autonomía necesaria para la toma de decisiones en el proyecto.

Contar con un marco institucional bien diseñado para la gestión de proyectos de APP puede ayudar al país a fortalecer y promocionar su Programa de APP; no obstante, no es una condición suficiente para alcanzar el éxito, por lo cual es necesario de manera adicional tener en cuenta las siguientes recomendaciones: i) preparar a los equipos de proyecto; ii) seleccionar asesores idóneos; iii) aprovechar los recursos humanos y la capacidad instalada; y iv) centralizar el proceso de verificación de proyectos.

Anexo A: Revisión bibliográfica de Casos Éxitos de Gestión de APP

La experiencia del Reino Unido

La Iniciativa de Financiamiento Privado PFI fue lanzada por el gobierno de Gran Bretaña en 1992, patrocinada como una herramienta para: i) ayudar a resolver una necesidad real de renovar los activos públicos, después de un largo periodo de baja inversión en infraestructura; y ii) fomentar mejores prácticas por la vía de utilizar la capacidad de gestión del sector privado en dicho proceso (BID, 2009).

La actividad efectiva de la PFI se inició hasta 1994, cuando el gobierno estableció el “*Private Finance Panel*”, grupo que coordinó las actividades necesarias para que cada Entidad gubernamental tuviera proyectos piloto de PFI²⁴. Los primeros contratos de PFI fueron firmados en 1995. En el año 2000 se creó la Partnerships UK –PUK, como organización responsable por la promoción de las APP, definiendo los parámetros mínimos a cumplir, así como los estándares generales aplicables a todos los sectores para las PFI. La PUK fue creada como una APP, sobre una base comercial, sin fines de lucro. Se le otorgó independencia operacional, por medio de una relación de semi-independencia con el Departamento del Tesoro, y con un capital privado del 51%.

Desde la creación de la PUK se han suscrito más de 600 contratos de PFI y otros tipos de APP con un monto superior a los £ 43 millones, desempeñando un rol clave en el desarrollo del mercado, y se ha convertido en un referente internacional para diferentes

²⁴Todas las Secretarías del Gobierno Central identificaron proyectos piloto de sus programas de inversión sectorial como autopistas, escuelas, laboratorios, cárceles, edificios de defensa, hospitales, museos, edificios de gobierno, maquinaria y equipamiento, tecnologías de la información, entre otros.

organizaciones del sector público, que recurren a la PUK para que los apoye en la mejora de sus capacidades comerciales y prestación de servicios mediante esquemas de APP. En el 2011 la PUK se disolvió y parte de sus activos, servicios, documentación y personal se trasladó a una nueva organización denominada la *Infrastructure UK-IKU* (una asociación entre la PUK y el gobierno local), pero que continúa con las mismas actividades que desarrollaba la PUK.

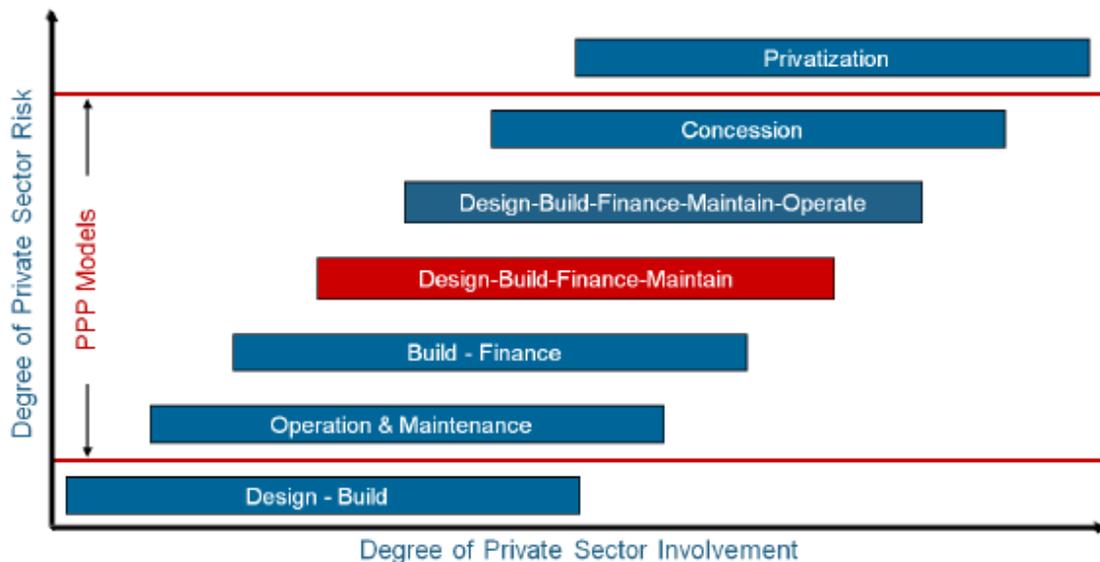
Desde el inicio de la PFI el gobierno de Gran Bretaña reconoció la necesidad de: i) descentralizar las funciones de promoción de programas, gestión de proyectos y desarrollo de pautas sectoriales específicas y ii) apoyar a las autoridades locales en el desarrollo de proyectos en aquellas áreas de provisión de servicios públicos aptos para la utilización de PFI. Como consecuencia, se crearon oficinas coordinadoras de orden sectorial, denominadas Unidades PFI de cada Secretaría. En el caso del gobierno local, y dada su descentralización se decidió crear un organismo coordinador central que dio origen al Programa de APP (*Public Private Partnerships Programme – 4Ps*), por parte de la Asociación de Autoridades Locales de Inglaterra y Gales, buscando satisfacer la demanda de políticas sectoriales, coordinación, recursos especializados y un centro de conocimiento, cuyas principal función es apoyar a los gobiernos locales en el desarrollo de proyectos novedosos, producir guías de buenas prácticas, estudios de caso y otros materiales de consulta.

Las 3P en Canadá

Canadá es considerado como el país con el mayor y más eficiente desarrollo en APP en el mundo, con más de 180 proyectos implementados por un monto superior a los CAD\$ 70 billones. El modelo canadiense de APP, conocido como las 3P, por sus siglas en inglés (Public Private Partnership), se define específicamente como la provisión de infraestructura o servicios públicos, en donde necesariamente los riesgos son transferidos entre las partes y están establecidos en los contratos. En un sentido estricto la definición del modelo canadiense de APP es “*Una iniciativa de cooperación entre los sectores público y privado, construida a partir de la experiencia de cada socio, que mejor satisfaga las necesidades definidas por el sector público a través de una apropiada destinación de recursos, riesgos y beneficios*” (CCPPP, 2012).

En Canadá las APP abarcan un espectro de modelos dependiendo del nivel de la experiencia o el capital del sector privado. En un extremo, está la subcontratación como una alternativa para la prestación de servicios públicos. En el otro extremo, existen iniciativas que son administradas públicamente, pero dentro de un marco que permita la financiación privada, diseño, construcción, operación y propiedad posiblemente temporal de un activo por el privado, como se muestra en la Figura A-1.

Figura A-1 Escala de Vinculación del Sector Privado en las PPP de Canadá



Fuente: The Canadian Council for Public-Private Partnership, 2012.

Canadá ha desarrollado una gran experiencia en el campo de las APP, y cada vez más lo realiza a través de programas provinciales coordinados. Las APP en Canadá se han convertido en un medio eficaz para la prestación de servicios públicos en más de 25 sectores, en todos los niveles del gobierno, contando con una gran cantidad de mega proyectos, como el Puente de la Confederación y la autopista 407 ETR.

De acuerdo con el CCPPP²⁵ (2012) las claves del éxito del modelo canadiense de APP se basan en el amplio respaldo y liderazgo político, así como del sector público para la

²⁵ The Canadian Council for Public Private Partnership. El Consejo Canadiense para las Alianzas Público-Privadas es una organización nacional sin fines de lucro. Los miembros de la

implementación de este tipo de esquemas, la identificación y correcta asignación de riesgos y beneficios entre las partes, la ejecución de procedimientos de licitación competitivos, una excelente comunicación entre las partes, y una evaluación positiva del valor por dinero que generarán los proyectos a implementar bajo esquemas de APP.

La Agencia de Cooperación público-privada, creada por Ley, como una autoridad nacional central y banco de conocimiento, tiene entre sus principales funciones las de evaluar, aprobar y supervisar la ejecución de los proyectos de APP, así como la organización y el mantenimiento del registro de contratos, junto con la aplicación de las mejores prácticas internacionales en el campo de las APP. En cuanto al marco normativo en la implementación de APP, el papel central lo tiene el Ministerio de Economía, quien es responsable de la elaboración de políticas de APP y el Ministerio de Finanzas que es responsable de la formulación de políticas para las concesiones.

En la preparación y ejecución de los proyectos de APP, la Agencia tiene un importante rol junto con el Ministerio de Hacienda que concede la aprobación de los proyectos, en cuanto al cumplimiento de las previsiones presupuestales y los planes fiscales, los riesgos y las limitaciones reguladas por normas especiales, así como la sostenibilidad financiera y fiscal del proyecto. Del mismo modo, el Ministerio de Hacienda aprueba la propuesta del proyecto de APP. En este sentido, la Agencia y el Ministerio de Finanzas conforman una unidad funcional. El proceso de aprobación de las propuestas de proyectos incluye a otros ministerios pertinentes y otras entidades de la administración central, local y regional de gobierno, responsables de adoptar los planes de desarrollo y las estrategias sectoriales definidas (Agency for Public Private Partnership, 2013).

El caso de España

España es uno de los países con mayor tradición en el uso de recurso de financiación privada para la promoción de infraestructuras y la prestación de servicios públicos. Sucesivas leyes, generales y sectoriales han sido promulgadas con el objeto de

organización tienen una amplia representación de los sectores público y privado. Su misión es promover enfoques innovadores para el desarrollo de infraestructura y la prestación de servicios a través de asociaciones público-privadas con todos los niveles de gobierno.

constituir, en su respectivo momento, un marco regulatorio dentro del cual se incentive la inversión de recursos financieros por parte de promotores privados en la construcción y operación de infraestructuras públicas (carreteras, ferrocarriles, metros tranvías, puertos, aeropuertos, hospitales, centros educativos, juzgados, centro penitenciarios, energía y agua, entre otros).

El marco legal e institucional de las APP no se limita únicamente a la legislación específica de los contratos administrativos, ya que la legislación aplicable varía según las características de la Autoridad contratante. En virtud de la Constitución Española, el Estado tiene competencia exclusiva en aquellas obras públicas declaradas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma. Estas últimas, por su parte, asumen competencias en materia de obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio, así como en materia de ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente dentro de su territorio; las 17 Comunidades Autónomas en que se organiza política y administrativamente el Estado Español ejercen la competencia en materia de promoción y gestión de infraestructuras de transportes dentro de los límites fijados por la norma suprema del ordenamiento jurídico español (BID, 2009).

España se ha convertido en uno de los mercados más activos en el uso de esquemas de APP. Las principales razones que lo justifican, se pueden resumir a continuación:

- La entrada de España en la Unión Europea, y concretamente, en la unión Económica y Monetaria.
- La progresiva transferencia a las Comunidades Autónomas (gobiernos regionales) de la competencia y capacidad de gasto público.
- Un marco regulatorio que ha establecido reglas de juego claras y previsibles, o al menos estables y por tanto conocidas y probadas por los distintos actores.
- Un sector privado, compuesto fundamentalmente por empresas constructoras y entidades financieras, con un enorme protagonismo en este mercado, tanto a nivel nacional como internacional.

Japón

La ley de APP (Ley de Promoción de Iniciativas de Financiamiento Privado –PFI) fue promulgada, en Japón en 1999, basada en el modelo PFI del Reino Unido, junto con una serie de normas y guías que fueron publicadas en el 2001. Desde entonces se ha experimentado en Japón un crecimiento significativo de los proyectos bajo esquemas de APP en diferentes sectores, como edificaciones del gobierno, educación, salud y recreación.

Los proyectos de APP en Japón se han caracterizado por ser de pequeña envergadura (entre US\$ 61 y US\$ 364 millones), principalmente en el sector de infraestructura social, generalmente bajo el modelo BOT²⁶. Este modelo japonés limita el grado de transferencia de riesgos, y por lo tanto, significa que el alcance de los servicios del sector privado se limita a la construcción y financiación y no permite que involucre la prestación del servicio. Si bien, este enfoque, relativamente simple, ayuda a acelerar la entrega de los proyectos de infraestructura, disminuye el interés de los inversionistas y operadores, locales e internacionales, para realizar ofertas en los proyectos de APP en Japón.

La contabilidad y la legislación tributaria de Japón también actúan como un disuasivo para que los inversionistas institucionales realicen inversiones en proyectos de APP a largo plazo, y por lo tanto genera un impacto en la cantidad de recursos de capital que se pueden obtener para facilitar la inversión en proyectos de infraestructura. Esto también significa que el sector público japonés no está logrando acceso a los principales beneficios que pueden generar los proyectos de APP debidamente estructurados como son la transferencia de riesgos, la mejora en la calidad de los servicios y los resultados de la evaluación del valor por dinero.

Las iniciativas de APP, previstas en la Ley de PFI, son promovidas por la Oficina de Promoción PFI dentro de la Oficina del Gabinete de Japón. Esta oficina ha emitido un

²⁶Build-Operate-Transfer. Funcionan como un esquema de concesión de obra en donde un agente privado financia la construcción y puesta en marcha y obtiene a cambio el derecho a explotarla por un largo plazo, cobrando a los usuarios determinadas tarifas concordadas en el contrato de concesión, y devolviendo al término de ese período el bien a la plena propiedad y gestión del Estado.

esquema de políticas y cuatro directrices sobre diversos aspectos de los esquemas de APP, relacionadas con los procedimientos, la distribución del riesgo, y los esquemas de contratación y monitoreo. Los proyectos generalmente están supervisados por la división, sección u oficina especial del organismo gubernamental responsable de la infraestructura correspondiente al proyecto de APP. Durante la ejecución del proyecto, otras oficinas del Concejo de Gobierno central o local (tesorería, área legal, etc.) son involucradas, según sea el caso. Normalmente, estas Entidades no tienen una unidad PFI dedicada.

Si bien todos los proyectos de APP deberían ejecutarse bajo la estructura legal establecida por la Ley PFI, algunas prefecturas, ciudades, o municipios han desarrollado sus propias políticas y directrices PFI para ayudar a identificar los proyectos para los que se debe considerar el enfoque APP. El Comité para la Promoción de la PFI se estableció en la oficina del Consejo de Ministros. El Primer Ministro nombra a los analistas, académicos, expertos y especialistas de este Comité, que delibera sobre la política básica y otras cuestiones de las APP. La Oficina de Promoción de la PFI también se estableció en la Oficina del Gabinete, para proporcionarle marcos de políticas y directrices detalladas para los ministerios, departamentos y gobiernos locales.

El caso Chileno

Chile inició su Programa de Concesiones de Infraestructura Pública²⁷ a comienzos de los años 90, y hasta el 2009 ya se habían adjudicado 50 concesiones con una inversión aproximada de US\$8.400 millones. El Programa de Concesiones de obras públicas forma parte de una política de Estado para aumentar la inversión en obras de infraestructura pública y está respaldada con la aprobación de la Ley de Concesiones de Obras Públicas de 1996, reformulada en el 2010. Esta Ley le ha permitido a Chile impulsar alrededor del 95% de la inversión privada que se ha realizado a través del modelo de APP o Sistema de Concesiones, como se le llama en dicho país (BID, 2009).

²⁷ En Chile todo proyecto de participación público privada, se conoce con el nombre de concesión, los cuales se ejecutan dentro del marco de su Ley de Concesiones, independientemente de su fuente de pago. Esto es diferente en otros países en donde los proyectos de concesión solo son aquellos en cuya fuente de pago proviene totalmente de los usuarios.

Para el impulso de los proyectos del Sistema de Concesiones, el poder ejecutivo creó diferentes estructuras orgánicas e institucionales encargadas de llevar adelante los procesos y que son responsables de la definición técnica de los proyectos, de su promoción, estructuración de la transición, regulación y supervisión de los contratos.

El Caso Mexicano

Con objeto de contar con la infraestructura necesaria para asegurar una provisión oportuna y suficiente de los bienes y servicios que produce el gobierno federal mexicano, al igual que algunos gobiernos estatales, reformó, en diciembre de 1995, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública. Estas reformas dieron lugar a cambios institucionales para la generación de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo a través de esquemas conocidos como Pidiregas.

El esquema de los Pidiregas consiste en que la ejecución de las obras se encomienda a empresas privadas; estas empresas llevan a cabo las inversiones respectivas por cuenta y orden de las entidades públicas y con frecuencia obtienen el financiamiento con el cual se cubre el costo de los proyectos durante el periodo de construcción. La finalidad es atraer capital del sector privado y financiamiento de largo plazo para desarrollar proyectos estratégicos y altamente rentables mediante un instrumento presupuestal más flexible.

Los PPS se identifican como las acciones que se requieren para que una dependencia o entidad de la administración pública federal reciba un conjunto de servicios por parte de un inversionista-proveedor. Se definen como contratos de servicios de largo plazo, en donde el inversionista diseña, construye, opera, mantiene y financia la infraestructura de apoyo necesaria para la prestación de los servicios complementarios a un servicio público. Se permitió este tipo de participación en otros sectores como el de salud, educación y el carretero²⁸, en donde la infraestructura requerida es considerada como

²⁸ En el sector carretero es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) la encargada de otorgar concesiones (concuradas pública, transparente y competitivamente) para construir, explotar u operar, mantener, conservar, modernizar y ampliar la vía concesionada. Lo anterior se

social y, por lo tanto, no constituye un proyecto autofinanciable por el privado como en el caso de los Pidiregas La responsabilidad del servicio público permanece en la rectoría del gobierno.

Los PPS también fueron creados con el objetivo de involucrar la inversión privada en la provisión de servicios públicos, a través de contratos de largo plazo, en donde se repartían responsabilidades tanto para los privados como para el gobierno. Estos proyectos, además de permitir la participación privada en el diseño, financiamiento, modernización, operación y mantenimiento de infraestructura para obtener mayor eficiencia en la prestación de servicios a través de lograr economías de escala, también distribuyen los riesgos inherentes del proyecto entre el privado y el sector público. Es importante destacar que este esquema no permite que el sector privado entregue los servicios directamente al usuario, sino que lo hace al gobierno quien a su vez mantiene el control y la responsabilidad de ofrecer los servicios públicos y es quien realiza pagos al privado, los cuales están establecidos en los contratos de largo plazo.

Los PPS marcaron la pauta para el desarrollo de marcos institucionales locales para normarlas APP con recursos locales. La mayoría de los estados comenzaron con la implementación de sus propios marcos institucionales, basados en el marco institucional de los PPS federales, pero incluso, algunos de éstos tomaron la delantera implementando leyes específicas para sus APP²⁹.

Con la creación del Aprovechamiento de Activos Carreteros, creado dentro del nuevo esquema de APP, se permitió concesionar paquetes de autopistas de altas especificaciones que hayan estado operando durante un periodo considerable y por autopistas de cuota por construir. Dichos paquetes también se concesionaban al sector privado mediante licitaciones públicas para la operación, conservación y explotación de activos adjudicados y al mismo tiempo para la construcción y posteriormente explotación de las nuevas autopistas que formaran parte del paquete. La diferencia entre el Nuevo

realiza de conformidad con la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, esto implica que además del contrato PPS para los proyectos de APP, el privado también contaba con un título de concesión.

²⁹ Este es el caso de Baja California, Hidalgo, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas quienes hicieron sus leyes de APP.

esquema y el de Aprovechamiento, es que en el último no hay riesgo compartido entre el privado y el gobierno, pues el privado es quien lleva todo el peso del mismo.

Tanto los PPS, como el Nuevo Esquema y el de Aprovechamiento, tienen el objetivo de contribuir a reducir desequilibrios regionales e incrementar los beneficios socioeconómicos de la población al generar mayores vías de comunicación (PIAPPEM, 2010). Para el nuevo programa de APP (Concesiones, PPS y Aprovechamiento de Activos) en el 2010 se tenían concesionadas, en operación, en construcción y en proceso de licitación 56 autopistas con una longitud de 3.773 km, y una inversión cercana a los 90.000 millones de pesos mexicanos, la mayoría proveniente de la iniciativa privada.

A continuación se presenta en la Tabla A-1 un comparativo de los diferentes esquemas de APP que se desarrollan en México.

Tabla A-1 Comparativo de Esquemas APP en México

| Programa | Pidiregas | Proyectos para Prestación de Servicios PPS | Nuevo esquema de concesión y aprovechamiento de activos |
|------------------------------------|--|--|---|
| Entidad Responsable | Comisión Federal de Electricidad | Sectorial. Secretaría de Comunicaciones y Transporte. Secretaría de Salud. Secretaría de Educación | Secretaría de Comunicaciones y Transporte |
| Mecanismos de privatización | Licitación | Licitación | Licitación |
| Características principales | La CFE tiene la responsabilidad de obtener financiamiento de largo plazo, mediante el cual se cubrirá el pago a la empresa adjudicataria una vez concluidas y entregadas las obras | La Dependencia contratante pagará de manera periódica al inversionista proveedor del servicio efectivamente recibido | Desincorporación de activos carreteros del Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) a cambio del pago de una indemnización, que asegure contar con los recursos necesarios para pagar las deudas que tienen antes de volver a concesionarlas |
| Utilización del Esquema | Amplia. PEMEX (hasta 20008) y la CFE son los usuarios del esquema | Amplia y sectorial. Se ha utilizado este esquema en carreteras, hospitales y universidades | Focalizada. Hay paquetes de carreteras diseñadas y licitaciones asignadas |

| Programa | Pidiregas | Proyectos para Prestación de Servicios PPS | Nuevo esquema de concesión y aprovechamiento de activos |
|---------------------------------|--|---|---|
| Riesgos para el Gobierno | El gobierno asume el riesgo ya que la CFE (y antes PEMEX) firma el contrato como garante, mientras los inversores recuperan su inversión en el largo plazo | El inversionista privado asume los riesgos de diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento de los activos con los que se presta servicio al gobierno | La construcción de autopistas, la obtención y aportación de capital de riesgo son responsabilidad exclusiva del concesionario |
| Principales Resultados | Fuertes presiones de gasto por Pidiregas autorizados, dado que el flujo neto esperado no ha sido suficiente para cubrir las erogaciones. De haber continuado al amparo de esta contabilidad, el conjunto de Pidiregas sería negativo hasta el 2015 | El éxito en su adopción lo ha convertido en el principal esquema promovido por los gobiernos estatales. Los PPS han generado beneficios económicos superiores a los que se obtendrían si dicho proyecto se llevara a cabo mediante esquemas tradicionales de obra pública | Las ventajas financieras de este esquema son que los recursos obtenidos se asignan en primera instancia al servicio de las obligaciones resultantes del rescate de la carretera |

Fuente: BID, 2009

De acuerdo con un estudio del Programa para el Impulso de APP en Estados Mexicanos –PIAPPEM (2010), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la implementación de los PPS en México significó un rompimiento de paradigmas respecto al desarrollo de infraestructura en Latinoamérica, promoviendo la adecuada planeación, autorización y seguimiento de proyectos, especialmente en el sector de infraestructura social. Asimismo, las bondades del esquema han promovido su implementación en el ámbito estatal, mejorando aspectos técnicos y la administración y mitigación de riesgos con base en las lecciones aprendidas del gobierno federal” (PIAPEM, 2012).

En lo que respecta a los PPS han tenido éxito en su adopción, lo que los ha convertido en el principal esquema promovido por los gobiernos estatales, en particular para el desarrollo de infraestructura carretera. Además, los PPS han generado beneficios económicos superiores a los que se obtendrían si dicho proyecto se llevara a cabo mediante esquemas tradicionales de obra pública (PIAPPEM, 2010).

El 15 de enero del 2012 se promulgó la Ley de Asociaciones Público-Privadas y con esto México dio un paso importante a nivel federal para proveer de mayor seguridad y certeza jurídica a los privados que se asocian con el gobierno, compartiendo riesgos, en

proyectos de infraestructura de largo plazo. También formaliza el esquema para aunar recursos privados y estatales, con el objeto de generar importantes ahorros a las finanzas públicas. La Ley también incluye un importante componente de transparencia, a través del cual se obliga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a mantener registros públicos de todas las obras y contratos. En lo que respecta a nivel local, son ya veinticuatro estados que cuentan con leyes para regular la relación entre el gobierno y el sector privado en proyectos de inversión. La tendencia indica que cada vez más estados buscarán beneficiarse de este tipo de mecanismos (Sada, 2012).

Brasil

Brasil, la principal economía de América Latina, empezó a poner en marcha proyectos de concesión de infraestructura unos años más tarde que otros países de la región como Chile, México o Colombia. Sin embargo, desde 1995 tanto el Gobierno Federal como los gobiernos de los estados han puesto en marcha más de 13.000 km de carreteras en régimen de concesión (BID, 2009).

Las concesiones de carreteras en Brasil fueron motivadas por una acentuada escasez de recursos públicos, a mediados de la década de los noventa, que llevó a un creciente deterioro de la calidad de las carreteras; esto provocó que tanto el Gobierno Federal como los gobiernos de los estados se plantearan cuantiosas inversiones en rehabilitación, mantenimiento y operación de la red. Las concesiones de carreteras se rigieron por la Ley de Concesiones Públicas de 1995, cuya principal característica es que no permite el aporte de recursos públicos al concesionario. Años después, en 2004, el Gobierno Federal puso en marcha una legislación sobre APP, o *Parcerías-Público-Privadas*, que permitía una mayor flexibilidad en los aportes de recursos o garantías públicas. La figura de las concesiones públicas, que en el caso de Brasil, engloban tanto la concesión de servicios públicos como la concesión de obra pública, se fundamenta en el artículo 175 de la Constitución Federal de 1988.

En conjunto, el total de concesiones adjudicadas hasta finales de 2008 abarca 13.100 km en un total de 54 contratos, que incluyen tanto las concesiones federales como las adjudicadas por los estados y entidades locales. Las concesiones del Gobierno Federal son gestionadas por la Agencia Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) que depende

directamente del Ministerio de Transportes. Los estados han tenido también un papel muy importante en el desarrollo de concesiones de carreteras en Brasil. La promulgación de la Ley 9.277 de mayo de 1996, denominada Ley de Delegaciones, permitió la posibilidad de que los estados, municipios y el Distrito Federal pudieran solicitar la delegación de tramos de carreteras federales, para incluirlos en sus programas de concesiones.

La Ley 11.079 del 30 de diciembre de 2004, establece las normas generales de licitación y contratación de las Parcerías-Público-Privadas (PPP) en Brasil, las cuales son de aplicación para el Gobierno Federal, los estados, el Distrito Federal y los municipios. Al igual que ocurría con la Ley de Concesiones, los estados, el Distrito Federal y los municipios pueden aprobar su legislación específica siempre y cuando no contravengan la Ley 11.079. La ley dispone que la aplicación de APP quede reservada a los proyectos que no sean viables financieramente para el sector privado. Aquellos que tengan viabilidad financiera deben desarrollarse, por tanto, mediante una concesión tradicional. Para que un contrato pueda regirse por esta ley, es condición necesaria que su valor sea superior a BRL 20 millones (aprox. USD 8.2 millones) y que el período de servicio no sea inferior a cinco años.

La aplicación de APP por parte de los estados ha sido algo mayor, y existen unidades de gestión de APP en cuatro estados: Bahía, Minas Gerais, Santa Catarina y Sao Paulo. Las carteras de proyectos de los estados prevén principalmente inversiones en infraestructura de transporte (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y metro), infraestructura de saneamiento, prisiones y edificios oficiales. Entre estas iniciativas vale la pena destacar el proyecto de explotación de la Línea 4 del Metro de Sao Paulo, que supuso la primera APP lanzada en Brasil con una inversión prevista de USD 1.460 millones, de los cuales USD 1.060 millones son aportados por el estado de Sao Paulo y USD 400 millones son aportados por el sector privado.

A partir de 2009 se está desarrollando un ambicioso programa de APP en el que se incluyen proyectos muy variados entre los que cabe destacar: el tren expreso desde Sao Paulo al Aeropuerto de Guarulhos, la planta de producción de medicamentos Américo Brasiliense y el tren expreso Bandeirantes entre Sao Paulo y Campinas, entre otros.

Anexo B: Análisis del índice Infrascopie

El Infrascopie³⁰, presenta una evaluación para cada país, pero también permite a las partes interesadas autoevaluar los indicadores y realizar una nueva ponderación de las categorías. Estas características permiten que el Infrascopie sirva como un índice de clasificación y como una herramienta de aprendizaje. Aunque el índice no se ha diseñado como una herramienta para los inversionistas del sector privado (ya que los datos y los indicadores son ampliamente cualitativos y agregan los sectores), supone un valioso punto de partida para un diálogo público-privado sobre la mejora de las condiciones y estrategias de los proyectos (Infrascopie, 2010).

La calificación general de un país comprende las calificaciones ponderadas por categoría de su marco normativo e institucional, madurez operativa, clima de inversión, facilidades financieras y factor de ajuste subnacional. Los principales resultados de la evaluación del 2012 muestran que ninguno de los países de ALC estudiados puede ser clasificado como “maduro” en términos de su estado de preparación y capacidad para las APP, aunque se destaca Chile dentro del grupo con el mejor desempeño de la región. Casi la mitad de los países analizados se encuentran categorizados como “emergentes”. A continuación en la Tabla B-1 se presenta la clasificación del Infrascopie 2012 de los países de ALC según su capacidad para crear APP.

³⁰ El Infrascopie es un índice de referencia desarrollado por el Economist Intelligence Unit que evalúa 19 países de América Latina y el Caribe con base en su capacidad relativa para desarrollar y aplicar APP en los sectores de APS, transporte y energía (específicamente, para promover la generación de electricidad). El estudio analiza además la legislación existente, los reglamentos, las instituciones y las prácticas que afectan al entorno de las APP y evalúa estas condiciones existentes junto con el ritmo y la calidad del desarrollo de los proyectos de APP en la Región.

Tabla B-1 Clasificación de Países de ALC Según su Capacidad para crear APP

| Resumen Infrascoppe 2012 América Latina y el Caribe e Infrascoppe 2011 Asia | | | | |
|---|----------------------|-------------|-------------------|-------------|
| | Naciente | Emergente | Desarrollado | Maduro |
| Rango | 0-30 | 30-60 | 60-80 | 80-100 |
| América Latina y el Caribe | Argentina | Colombia | Brasil | |
| | Ecuador | Costa Rica | Chile | |
| | Nicaragua | El Salvador | México | |
| | Paraguay | Guatemala | Perú | |
| | República Dominicana | Honduras | | |
| | Venezuela | Jamaica | | |
| | | Panamá | | |
| | Trinidad y Tobago | | | |
| | Uruguay | | | |
| Asia-Pacífico (y países comparativos) | Mongolia | Bangladesh | Estado de Gujarat | Australia |
| | Papúa Nueva Guinea | China | India | Reino Unido |
| | Vietnam | Indonesia | Japón | |
| | | Kazakstán | Corea, Rep. | |
| | | Pakistán | | |
| | | Filipinas | | |
| | Filipinas | | | |

Fuente: INFRASCOPE, 2012

El índice del Infrascoppe 2012 está compuesto por 19 indicadores, 4 cuantitativos y 15 cualitativos, divididos en seis categorías con una ponderación específica:

1. Marco normativo (25%);
2. Marco institucional (20%);
3. Madurez operativa (15%);
4. Clima de inversión (15%);
5. Facilidades financieras (15%); y
6. Factor de ajuste subnacional (10%).

Cada uno de los indicadores se transforma en una escala de 0 a 100, con el fin de permitir aditividad entre los indicadores cualitativos y cuantitativos. En el índice, 100 implica los mejores resultados y máxima calidad y 0 representa la más baja calidad y los peores resultados.

Si nos centramos en el marco institucional, Chile lidera ALC en el desarrollo de APP y ha servido como ejemplo para los países de la región. La calificación Chilena de 76.4 puntos sobre 100 ha caído ligeramente en comparación con la del 2010 frente a un deterioro de

oportunidades de inversión. Las facilidades financieras y el clima de inversión siguen siendo puntos fuertes para el país, igual que su marco normativo e institucional.

A continuación se presenta en la Tabla B-2 la comparación de los puntajes obtenidos en el 2010 y 2012 del índice de Infrascoppe (2012).

Tabla B-2 Ubicación de los Países de ALC en el Índice Infrascoppe

| Calificación | | 2010 | 2012 | Cambia Puntaje |
|--------------|----------------------|------|------|----------------|
| 1 | Chile | 79,4 | 76,4 | (-3,0) |
| 2 | Brasil | 71,9 | 71,3 | (-0,6) |
| 3 | Perú | 68,1 | 69,6 | (+1,5) |
| 4 | México | 58,1 | 63,8 | (+5,7) |
| 5 | Colombia | 55,3 | 59,5 | (+4,2) |
| 6 | Uruguay | 34,8 | 49,5 | (+14,7) |
| 7 | Guatemala | 40,9 | 43,2 | (+2,3) |
| 8 | Costa Rica | 32,6 | 38,8 | (+6,2) |
| 9 | El Salvador | 30,7 | 38,2 | (+7,5) |
| 10 | Trinidad y Tobago | 32,2 | 34,3 | (+2,1) |
| 11 | Panamá | 36,4 | 34,0 | (-2,4) |
| 12 | Honduras | 24,2 | 33,7 | (+9,5) |
| 13 | Jamaica | 26,6 | 30,2 | (+3,6) |
| 14 | Paraguay | 24,7 | 28,9 | (+4,2) |
| 15 | República Dominicana | 24,0 | 25,7 | (+1,7) |
| 16 | Nicaragua | 17,1 | 20,4 | (+3,3) |
| 17 | Ecuador | 12,4 | 19,9 | (+7,5) |
| 18 | Argentina | 30,3 | 17,5 | (-12,8) |
| 19 | Venezuela | 5,3 | 5,1 | (-0,2) |

Fuente: INFRASCOPE, 2012

Si analizamos los resultados del índice para Colombia de 59.5, al desagregar en cada uno de los seis componentes se evidencia que el país ha avanzado significativamente en todos los campos que permiten una adecuada preparación y capacidad para el desarrollo de los proyectos de APP. Aunque ese comportamiento favorable, gracias a la nueva normativa y mejoras en la estructura institucional (Ley 1508 del 2012), Colombia aún debe mejorar en varios aspectos para que las APP sean exitosas y convertirse en un referente de la región, como lo es actualmente Chile. En particular, la alta tasa de renegociaciones y sus consecuencias fiscales, así como la débil planeación de los proyectos asociada a la falta de experticia y capacidad técnica de las entidades encargadas ponen en riesgo el buen desempeño de este tipo de proyectos (Infrascoppe, 2012).

Anexo C: Guía de Buenas Prácticas para la ejecución de Proyectos de APP

En la guía se identifican cinco fases generales que debe seguir un proyecto APP y las distintas actividades contempladas en cada fase del proyecto, que se encuentran enmarcadas dentro de un análisis estratégico, económico, comercial, financiero y de gestión. En la Figura C-1 se muestra un esquema de las fases generales de un proyecto APP.

Figura C-1 Fases Generales de un Proyecto APP



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010

En la guía se define el universo de proyectos APP como aquellos proyectos que los diferentes sectores, han identificado como posibles para ejecutar bajo este mecanismo. A continuación se describen en detalle los procesos recomendados en la fase I de identificación y preselección de proyectos APP.

La Entidad Ejecutora debe analizar los siguientes antecedentes preliminares de un proyecto que se postule a ser impulsado a través de APP.

- A. El proyecto pertenece al Plan Nacional de Desarrollo o al plan sectorial respectivo.
- B. Revisar si es positiva la Evaluación Socioeconómica de acuerdo con lo establecido en la Metodología General Ajustada o la metodología vigente del proyecto.
- C. Revisar si el monto de inversión del proyecto es aceptable para ser desarrollado bajo este esquema, por los costos de estructuración que este tipo de proyectos demandan.
- D. Con el fin de documentar el proyecto, se debe elaborar un diagnóstico con los fundamentos de la Entidad Ejecutora para sustentar que este proyecto sea ejecutado mediante esquema APP. En este diagnóstico, se debe explicar la necesidad pública que se espera mitigar con el proyecto.
- E. El objetivo del proyecto asociado con la solución del problema principal que se ha identificado como consecuencia del diagnóstico.
- F. Una descripción del proyecto que contenga: i) descripción preliminar de los servicios públicos que se prestarán a los usuarios y el análisis de cuáles de ellos podrían ser prestados por el sector privado, con los fundamentos respectivos; ii) identificación y preasignación de los principales riesgos del proyecto; iii) estimación inicial de los costos totales, tanto de inversión como de operación y mantenimiento, para hacer sostenible la provisión del servicio público en los niveles adecuados requeridos por el Gobierno nacional; iv) estimación inicial de los ingresos del proyecto diferentes de los recursos del presupuesto, en caso de que existan; v) diseño conceptual de la estructura de la transacción propuesta, en la cual se diagramen e identifiquen los principales actores involucrados con la transacción; vi) estimación preliminar de los recursos requeridos por la Entidad

- Ejecutora para el pago al privado por la provisión privada del servicio público; y
- vii) descripción inicial del equipo de trabajo del proyecto y revisión los perfiles de los profesionales requeridos, y establecer si la entidad cuenta con ellos o debe iniciar un proceso de contratación.
- G. La descripción de los estudios disponibles de ingeniería –inversiones y obras de infraestructura, arquitectura si es del caso, estudios de demanda, estudios de costos de mantenimiento y operación y estudios tecnológicos (equipamiento), etc.
- H. El listado de estudios pendientes por contratar que son necesarios para la estructuración del proyecto y mencionar sus respectivas fuentes de financiación

En el país, para analizar si un proyecto puede ser potencialmente desarrollado bajo esquema APP, se propone utilizar un análisis de Elegibilidad para Selección de Proyectos de Asociación Público Privada, que debe ser aplicado en etapas tempranas y de identificación de un proyecto APP. El gobierno de Colombia ha agrupado en criterios generales una serie de variables específicas a través de la instrumentalización, para elaborar el análisis, según se observa en la Tabla C-1.

Tabla C-1 Descripción de Criterios Generales Agrupados

| Criterios | Descripción |
|------------------------------------|--|
| Institucionalidad | Cualidad referida a la organización y funcionamiento de la entidad ejecutora para estructurar un proyecto bajo esquema APP. |
| Competencia | Presencia de condiciones de mercado que generan comportamientos adecuados de los agentes participantes, que permitan formaciones de precio eficientes. |
| Riesgo | Evento incierto que si ocurre, tiene un efecto negativo o positivo sobre el proyecto. |
| Estrategia | Conjunto de planes, decisiones y objetivos que se adoptan para conseguir las metas de la entidad ejecutora respecto al proyecto. |
| Tamaño | Dimensión en duración y tiempo de ejecución del proyecto. |
| Especificidad | El grado de a especialización del proyecto puede generar una limitación de proveedores en el mercado. |
| Cohesión | Capacidad de unir equipos de trabajo en torno a un objetivo Común. |
| Urgencia | Necesidad de iniciar el proyecto en un plazo menor al plazo estimado. |
| Involucrados (Stakeholders) | Agentes o grupos que puedan afectar o verse afectados por el Proyecto. |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010

Para el desarrollo de un esquema de APP es importante entender la estructura de la transacción (Ver Figura C-2) y su relación con el mercado de capitales. En particular, la

estructura típica consiste en una asociación de largo plazo entre un inversionista privado o Contratista, el cual provee los bienes públicos y sus servicios relacionados, y de otro lado, la Entidad Ejecutora, institución que representa el sector público y que es la responsable final de proveer el servicio público que se estructure ante el consumidor público, la cual, ya sea con cargo a su presupuesto o mediante pagos de los usuarios a través de una tarifa, realiza los pagos por la infraestructura, equipamiento y servicios prestados por el Contratista.

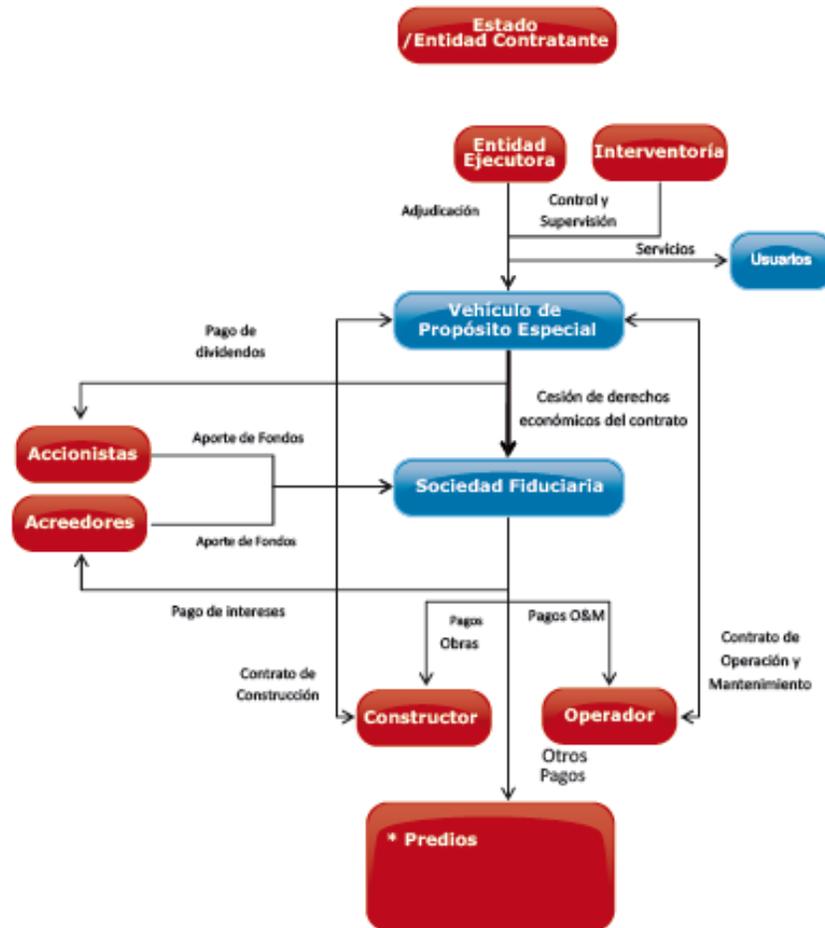
En los proyectos la fuente de repago de la inversión proviene de dos fuentes, el presupuesto público y el pago directo de los usuarios. El derecho a estas retribuciones está condicionado al cumplimiento de la disponibilidad de la infraestructura, niveles de servicio y estándares de calidad en las distintas etapas del proyecto. Estos pagos pueden ser fijos o variables, en función de la cantidad de servicio demandado³¹. En este sentido se genera un incentivo al Contratista para completar los proyectos en el tiempo y presupuesto acordado y bajo los estándares requeridos contractualmente.

Es de resaltar el papel que el sector financiero desempeña en estos proyectos, no solo en la provisión de los recursos necesarios para llevar a cabo las obras, sino también como veedor en todas las etapas del proceso; desde el filtro de proponentes a través de la preselección de agentes sujetos de crédito, hasta la supervisión del uso de los recursos del proyecto mediante la exigencia continua de información relacionada con este.

Uno de los elementos distintivos de los proyectos que se ejecutan bajo esquemas de APP, es que sus requerimientos técnicos están basados en desempeño y no en especificaciones técnicas de obra; es decir, corresponden a requerimientos de nivel de servicio con base en especificaciones de servicio e indicadores claves de cumplimiento, sobre los cuales está asociado el pago que recibe el contratista.

³¹ Un pago es fijo cuando no tiene relación directa con el número de usuarios atendidos y variable en caso contrario.

Figura C-2 Estructura de una Transacción APP adaptada a Colombia



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010

El nivel de servicio o estándar de servicio, corresponde a una condición o exigencia que establece o define la autoridad contratante, ya sea en el diseño de las obras (especificaciones técnicas) o en el mantenimiento de éstas y en la prestación del servicio (requerimientos de servicio), que puede ser extensiva a niveles de respuesta o a actuaciones del contratista cuando se presenten situaciones contingentes.

Anexo D: Guía de Asociaciones Público Privadas

En el 2013 el DNP preparó una guía de APP, en la cual establece que la responsabilidad de la entidad contratante será definir claramente cuáles son sus objetivos y metas, las necesidades de la población y la estrategia para satisfacerlas, valorar correctamente el interés de la comunidad en el proyecto y los beneficios económicos, ambientales y sociales que éste les genera, como lo que se debe adelantar para cualquier proyecto de inversión a emprender. En la misma línea, la entidad debe realizar una adecuada labor de supervisión sobre las labores de los contratistas y garantizar que exista una voluntad política fuerte frente a la ejecución del proyecto (DNP, 2013).

El primer paso que debe adelantar la entidad contratante es el análisis de la elegibilidad del proyecto, teniendo en cuenta que el principal objetivo de la selección de un proyecto es garantizar que la inversión va a generar “*Valor por dinero*” para la sociedad, lo que significa que los recursos serán invertidos en el objeto que genere mayores impactos positivos en la sociedad, después de analizar todos los posibles beneficios, los costos y riesgos durante toda la vida del proyecto y las posibles alternativas de ejecución del mismo.

No obstante, el proyecto también debe ser interesante para los socios privados. Solo así, este será financiable y podrá suscitar competencia, que se traduzca en beneficios para el sector público. Para hacerlo hay que tener en cuenta elementos de rentabilidad, transparencia en la información, transferencia de riesgos e incentivos para los inversionistas privados.

Una vez se haya establecido la elegibilidad del proyecto, es necesario desarrollar una metodología para la estructuración de la APP; el DNP (2013) recomienda el método de las cinco evaluaciones creado por el Reino Unido y utilizado por la mayoría de los países anglófonos (Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Irlanda, Hong Kong, Etc.) con éxito durante dos décadas, que consiste en la realización de cinco evaluaciones secuenciales:

- Evaluación Estratégica - ¿Es necesario?
- Evaluación Económica - ¿Es la mejor opción de proyecto y mejor ruta de contratación?
- Evaluación Financiera - ¿Es viable financieramente?, ¿Lo podrá pagar la entidad pública en el tiempo con vigencias futuras de su presupuesto?
- Evaluación Comercial - ¿Es bancable?, es decir, que el proyecto es suficientemente atractivo para atraer capital privado para su financiamiento.
- Evaluación Gerencial - ¿Es realizable con los recursos humanos que tengo y puedo cumplir en los tiempos acordados?

Uno de los grandes retos que incluye la legislación vigente de APP para las entidades públicas es el estudio de iniciativas privadas. Por sus características requieren un proceso diferente para su análisis de elegibilidad, revisión y contratación, a pesar de compartir similitudes con la APP de iniciativa pública en las etapas de diseño, construcción, operación y mantenimiento. La principal diferencia en las etapas de una APP de iniciativa privada radica en que las tareas de elegibilidad y estructuración del proyecto se dividen entre el proponente y la entidad pública. En otras palabras, el Estado participa como un evaluador de la calidad de los documentos que el originador realiza por lo cual debe tener unos principios claros bajo los cuales emitir su concepto (DNP, 2013).

Para realizar el análisis de elegibilidad de un proyecto de iniciativa privada, es necesario que la entidad cuente con la suficiente capacidad técnica para realizar la evaluación de los productos entregados por el originador del proyecto. Esta capacidad técnica no solo incluye la habilidad para analizar los estudios técnicos, sino también analizar la viabilidad legal y financiera del proyecto. La mayoría de entidades no cuentan con los recursos propios para realizar esta valoración, razón por la cual se deben contratar asesores externos con experiencia en materia de estructuración y análisis de los proyectos.

Una vez se realice el análisis de la elegibilidad del proyecto, se estructure la idea y se llegue a la conclusión de que es viable y deseable su realización a través de una APP, la entidad pública debe seguir los siguientes pasos, ya sea que se trate de una iniciativa pública o privada:

1. Obtención de los recursos necesarios para financiar la estructuración del proyecto.
2. Conformación del equipo del proyecto.
3. Realización de los estudios y documentos previos para el concurso de méritos - Decreto 734 de 2012.
4. Realizar el proceso para contratar un estructurador del proyecto.
5. Elaborar un plan de trabajo y un cronograma.

Anexo E: Estructura, composición y resumen de la Ley 1508 de 2012

La estructura de la Ley es la siguiente:

TÍTULO I

- Artículo 1. Definición de Asociaciones Público Privadas
- Artículo 2. Concesiones
- Artículo 3. Ámbito de aplicación
- Artículo 4. Principios generales
- Artículo 5. Derecho a retribuciones
- Artículo 6. Plazo de los contratos para proyectos de asociación público privada
- Artículo 7. Adiciones y prórrogas de los contratos para proyectos de asociación público privada
- Artículo 8. Participación de entidades de naturaleza pública o mixta

TÍTULO II. PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA DE INICIATIVA PÚBLICA

- Artículo 9. Procedimiento de selección en proyectos de asociación público privada de iniciativa pública
- Artículo 10. Sistema abierto o de precalificación
- Artículo 11. Requisitos para abrir procesos de selección de contratistas para la ejecución de proyectos de asociación público privada, de iniciativa pública
- Artículo 12. Factores de selección objetiva
- Artículo 13. Adiciones y prórrogas de los contratos para proyectos de asociación público privada de iniciativa pública

TÍTULO III. DE LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA DE INICIATIVA PRIVADA

- Artículo 14. Estructuración de proyectos por agentes privados
- Artículo 15. Revisión previa de la iniciativa privada
- Artículo 16. Evaluación, aceptación o rechazo de la iniciativa privada
- Artículo 17. Iniciativas privadas que requieren desembolsos de recursos públicos
- Artículo 18. Adiciones y prórrogas de los contratos para proyectos de asociación público privada de iniciativa privada que requieren desembolsos de recursos públicos
- Artículo 19. Iniciativas privadas que no requieren desembolsos de recursos públicos
- Artículo 20. Terceros interesados y selección
- Artículo 21. Adiciones y prórrogas de los contratos para proyectos de asociación público privada de iniciativa privada que no requieren desembolsos de recursos públicos

TÍTULO IV. DISPOSICIONES COMUNES DE LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA

- Artículo 22. Cláusulas propias de los contratos administrativos
- Artículo 23. Identificación del beneficiario real del contrato y del origen de los recursos
- Artículo 24. Patrimonio Autónomo
- Artículo 25. Registro Único de Asociación Público Privada, RUAPP
- Artículo 26. Vigencias futuras de la Nación y las entidades estatales del orden nacional para proyectos de Asociación Público Privada
- Artículo 27. Requisitos para proyectos de Asociación Público Privada que requieren desembolsos de recursos públicos en entidades territoriales
- Artículo 28. Presupuestación de las Empresas Sociales del Estado
- Artículo 29. Tasa por adición o prórroga
- Artículo 30. Asunción del contrato
- Artículo 31. Entrega de bienes
- Artículo 32. Acuerdo de terminación anticipada

- Artículo 33. Contratos para la elaboración de estudios, la evaluación de proyectos de iniciativa privada y las interventorías
- Artículo 34. Contratos vigentes
- Artículo 35. Subcomisión de seguimiento
- Artículo 36. Normas Orgánicas
- Artículo 37. Administración de proyectos
- Artículo 38. Inventarios técnicos de obra
- Artículo 39. Vigencias y derogatorias

El contenido de la Ley puede resumirse de la siguiente manera. En primer lugar define las APP como *“todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales decidan hacer uso de los instrumentos establecidos en la presente Ley, mediante los cuales encarga a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán versar sobre infraestructura para la prestación de servicios públicos. En estos contratos se retribuirá la actividad con el derecho a la explotación económica de esa infraestructura o servicio, en las condiciones que se pacte, por el tiempo que se acuerde, con aportes del estado cuando la naturaleza del proyecto lo requiera”*.

Mediante la Ley se busca involucrar al capital privado en el desarrollo total o parcial de obras de infraestructura o en la prestación de servicios públicos y regular la iniciativa privada para tal fin. Expresamente excluye los contratos que involucran únicamente la construcción de infraestructura, por cuanto esta actividad en la práctica corresponde a contratos de obra pública. Se limita a proyectos cuyo monto de inversión sea superior a seis mil (6 000) smmlv³².

³²Salario mínimo mensual legal vigente de Colombia, que para el 2013 corresponde a 589.500 equivalente a 330 dólares, con lo cual se estaría hablando de ejecutar proyectos del orden de los dos mil millones de dólares como mínimo.

Se introduce al sistema contractual el pago por niveles de servicio, que se señala en el artículo 3, que establece una serie de condiciones en la ejecución de los proyectos que permita conciliar adecuadamente los intereses públicos y privados, de tal forma que los mismos se alineen en busca de una oportuna y eficiente ejecución del objeto contractual, al establecer que la retribución al contratista privado no depende de avances de obra, ni de etapas contractuales sino del cumplimiento de niveles y estándares de servicio, con clara ventaja los beneficiarios de la infraestructura o el servicio prestado, por cuanto el contratista no recibirá pagos o compensaciones hasta que la infraestructura no se encuentre disponible y en servicio.

Con la Ley se posibilita la ejecución de proyectos de largo plazo, que por su naturaleza, requieren un amplio periodo de tiempo para que los inversionistas recuperen su inversión y obtengan una adecuada tasa de rentabilidad sobre su inversión, buscando la mayor eficiencia en la utilización de los bienes y recursos públicos. De esta manera, se establece en el artículo 4 como plazo máximo de los proyectos 30 años incluidos las prórrogas a que haya lugar.

Con el fin de garantizar que el contrato que se suscriba sea el que se ejecute y que por vía de adición e incremento de plazo no termine ejecutando un proyecto distinto al contratado, la Ley en su artículo 5 establece un límite restrictivo del 20% sobre los aportes estatales y el plazo³³, con el fin de incentivar y exigir que los procesos de estructuración y planificación de los proyectos sean más eficientes, reduciendo la posibilidad de afectaciones en los presupuestos públicos y la disponibilidad de la infraestructura en las condiciones de oportunidad y calidad inicialmente pactadas, sumado a una adecuada identificación, tipificación y asignación de riesgos entre las partes.

Para los proyectos de APP de origen público la Ley, en su artículo 10 desarrolla una descripción de los elementos mínimos o requisitos para abrir procesos de selección de contratistas, así como los principios de selección objetiva de la oferta más favorable para

³³Sólo se podrán hacer adiciones y prórrogas relacionadas directamente con el objeto del contrato, después de transcurridos los primeros tres (3) años de su vigencia y hasta antes de cumplir las primeras tres cuartas (3/4) partes del plazo inicialmente pactado en el contrato

la administración, y la capacidad financiera o de financiación, por ser contratos de carácter financiero y no de ejecución de obra.

La Entidad pública que invite a participar de un proceso de selección deberá contar con:

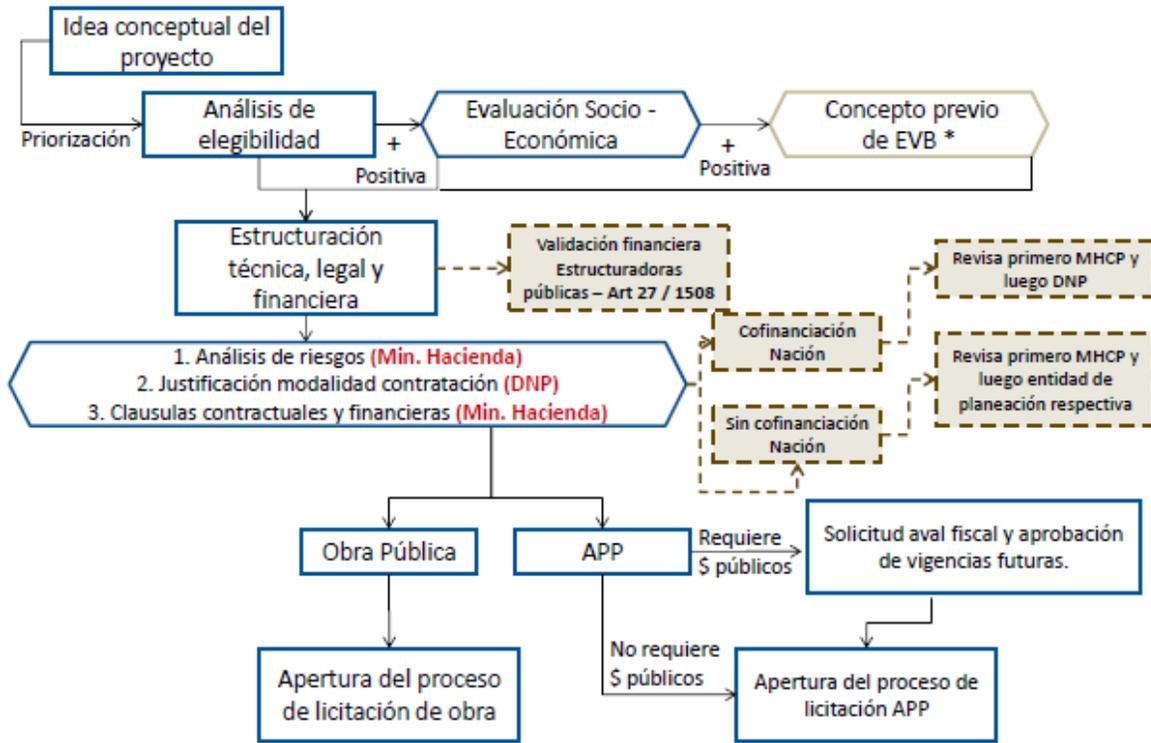
- i) los estudios vigentes de carácter técnico, socioeconómico, ambiental, predial, financiero y jurídico acordes con el proyecto, la descripción completa del proyecto incluyendo diseño, construcción, operación, mantenimiento, organización o explotación del mismo, el modelo financiero detallado y formulado que fundamente el valor del proyecto, descripción detallada de las fases y duración del proyecto y justificación del plazo del contrato;
- ii) la evaluación costo beneficio del proyecto analizando su impacto social, económico y ambiental sobre la población directamente afectada, evaluando los beneficios socioeconómicos esperados;
- iii) la justificación de utilizar el mecanismo de asociación público privada como una modalidad para la ejecución del proyecto, de conformidad con los parámetros definidos por el DNP; y
- v) la adecuada tipificación, estimación y asignación de los riesgos, posibles contingencias, la respectiva matriz de riesgos asociados al proyecto.

En la Figura E-1 se presenta el flujo de aprobación de un proyecto de APP de iniciativa pública.

Para los proyectos de APP de origen privado, la Ley establece la posibilidad de que los particulares puedan estructurar proyectos de infraestructura pública o de prestación de servicios, por su propia cuenta y riesgo, asumiendo la totalidad de los costos de estructuración para ser presentado al estado a través de la Entidad estatal correspondiente.

Presentada la iniciativa del proyecto en etapa de prefactibilidad, la entidad estatal competente dispondrá de un plazo máximo de tres (3) meses para verificar si la propuesta, al momento de ser analizada, es de interés de la entidad competente de conformidad con las políticas sectoriales, la priorización de proyectos a ser desarrollados y que dicha propuesta contenga los elementos que le permiten inferir que la misma puede llegar a ser viable, sin que tal verificación genere ningún derecho al particular, ni obligación para el Estado. Resultado de esta verificación, la entidad estatal competente podrá rechazar la iniciativa u otorgar su concepto favorable para que el originador de la propuesta continúe con la estructuración del proyecto e inicie la etapa de factibilidad.

Figura E-1 Flujo de Aprobación de un Proyecto de APP de Iniciativa Pública



* Concepto por parte de la Empresa Nacional de Renovación Virgilio Barco/ Aplica para sedes administrativas en Bogotá. (Decreto 727 de 2013)

Fuente: Departamento de Planeación Nacional -DNP, 2013

Presentada la iniciativa del proyecto en etapa de factibilidad, la entidad estatal competente dispondrá de un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la fecha de su radicación, para la evaluación de la propuesta y las consultas a terceros y a autoridades involucradas. Si realizados los estudios pertinentes la entidad pública competente considera la iniciativa viable y acorde con los intereses y políticas públicas, así lo comunicará al originador informándole las condiciones para la aceptación de su iniciativa incluyendo el monto que acepta como valor de los estudios realizados, con fundamento en costos demostrados en tarifas de mercado para la estructuración del proyecto y las condiciones del contrato. De lo contrario, rechazará la iniciativa mediante acto administrativo debidamente motivado. En todo caso la presentación de la iniciativa no genera ningún derecho para el particular, ni obligación para el Estado.

Cuando el originador de la propuesta requiere desembolsos de recursos públicos para la ejecución del proyecto se propone un mecanismo de bonificación entre el 3% y el 10%

sobre su calificación inicial, para compensar su actividad previa de estructuración. En este caso, para estimular el esfuerzo privado y evitar que se pretenda inducir al uso indiscriminado de recursos públicos, se establece que los desembolsos de recursos públicos no podrán superar el 20% de la inversión total requerida para la ejecución del proyecto.

Cuando las iniciativas privadas no requieran desembolsos de recursos públicos, con el ánimo de fomentar procesos competitivos, se realizará la publicación del proyecto, señalando las condiciones que deben cumplir los potenciales interesados en participar en la ejecución del proyecto y se anunciará la intención de adjudicar el contrato al proponente originador. Con la finalidad de crear las condiciones que alienten a los privados a presentar proyectos de su iniciativa, la Ley prevé otorgarle el derecho al originador de la propuesta de mejorar su ofrecimiento, considerando la propuesta mejor calificada, lo que permitirá a la administración contar con la mejor propuesta posible para la ejecución del proyecto, y al originador obtener un reconocimiento por su iniciativa y esfuerzo en la preparación, estructuración, análisis y presentación de un proyecto. En la Figura E-2 se puede observar el flujo de aprobación de un proyecto de APP para iniciativas privadas.

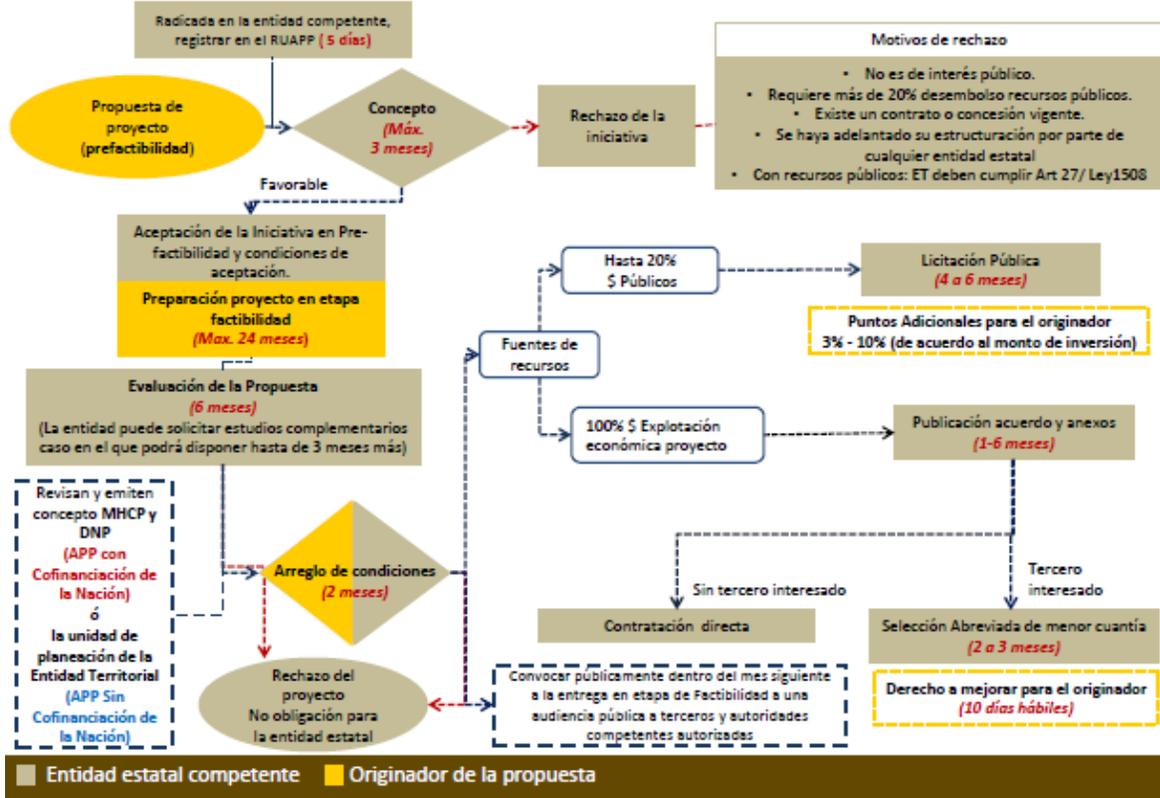
La ley concluye con disposiciones generales aplicables a las distintas modalidades de APP, que incluyen aspectos como cláusulas exorbitantes, aspectos presupuestales y garantía.

El 6 de julio de 2012 se emitió el Decreto 1467 por el cual se reglamenta los términos y condiciones para la selección, celebración y ejecución de los contratos que materialicen las APP, a que se refiere la Ley 1508 de 2012, teniendo en cuenta que estos son instrumentos orientados a la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados.

El Decreto establece la disponibilidad de la infraestructura, los niveles de servicio y estándares de calidad definidos en los contratos para la ejecución de proyectos bajo esquema de APP, respondiendo a estándares específicos, medibles, viables, pertinentes y oportunos. De la misma manera, se establece los procedimientos, los factores de selección, los valores y el sistema de preclasificación para proyectos de APP de iniciativa pública, y del mismo modo plantea las condiciones de presentación de iniciativa privada,

su etapa de prefactibilidad, el registro y evaluación de respuesta de factibilidad del proyecto, emitida por la entidad estatal correspondiente señalando el plazo para la iniciación del proceso de selección.

Figura E-2 Flujo de Aprobación de un Proyecto de APP de Iniciativa Privada



Fuente: Departamento de Planeación Nacional -DNP, 2013

En el artículo 13 del Decreto se establece que el procedimiento de selección para los proyectos de APP de iniciativa pública será el de licitación pública. Para la comparación de las ofertas, la entidad estatal competente calculará la relación costo-beneficio de cada una de ellas, asignando un puntaje proporcional al valor monetario asignado a las condiciones técnicas y económicas adicionales ofrecidas. Para evaluar si existe interés público en el proyecto presentado, la entidad estatal competente deberá consultar los antecedentes con otras entidades estatales involucradas y realizará las consultas con terceros que considere necesarias.

En el artículo 24 se indica que las entidades del nivel territorial, deberán conformar un comité o consejo asesor e integrado con funcionarios que posean conocimientos técnicos, financieros y jurídicos, con el propósito que emitan concepto con relación a los análisis de las iniciativas en etapa de factibilidad.

Por último, el Decreto 1467 de 2012 señala el procedimiento para justificar el mecanismo de APP, consistente en una valoración del Ministerio de Hacienda y de la entidad estatal competente que debe presentarse al Departamento Nacional de Planeación. Así mismo se establece que la entidad estatal competente que suscriba un proyecto de APP es la competente para tipificar, estimar y asignar los riesgos que se puedan generar.

El Decreto 100 de 2013, modificó el artículo 18 del Decreto 1467 de 2012 en relación con la conformación de la lista corta de precalificados, que podrá ser de mínimo dos (2) y máximo diez (10) interesados y será publicada en el SECOP³⁴. En caso de no lograr integrar la lista con al menos dos (2) interesados, si la entidad considera conveniente continuar con el proceso, podrá adelantarlos mediante licitación pública abierta, o podrá por una sola vez más intentar integrar la lista de precalificados.

Igualmente modificó el artículo 19, del mismo Decreto, en lo referente a las condiciones para la presentación de iniciativas privadas, señalando que no podrán presentarse iniciativas privadas sobre proyectos modifiquen los contratos o concesiones existentes o que Soliciten garantías del Estado o desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros Fondos Públicos, superiores a los establecidos en la Ley 1508 de 2012.

³⁴Sistema Electrónico para la Contratación Pública Contratos en línea -Secop-. Se establece como un instrumento de apoyo a la gestión contractual de las entidades estatales y constituye el medio oficial a través del cual el Estado Colombiano, publica sus llamados y efectúa sus procesos de contratación y servicios necesarios para el cumplimiento de sus fines. Portal Único de Contratación. <https://www.contratos.gov.co/>

Anexo F: Registro Único de Asociaciones Público Privadas –RUAPP

De acuerdo con la información del RUAPP³⁵, hasta agosto de 2013 se tenían inscritos 137 proyectos de APP de iniciativa pública y privada, los cuales se encuentran en diferentes etapas del ciclo de aprobación, tal y como se observa en la Tabla F-1.

Tabla F-1 Registro Único de Asociaciones Público Privadas – RUAPP

| Tipo de Proyecto | Arreglo de Condiciones Rechazado | Factibilidad en Estudio | Factibilidad Rechazada | Pre-factibilidad en Estudio | Pre-factibilidad Rechazada | Total general |
|-------------------------|----------------------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------------|----------------------------|---------------|
| Vías | 1 | 11 | | 38 | 17 | 67 |
| Transporte Urbano | | 5 | 2 | 8 | 1 | 16 |
| Parqueaderos Públicos | | | | 9 | | 9 |
| Trenes | | 2 | | 3 | 2 | 7 |
| Residuos Sólidos | | | | 6 | | 6 |
| Control Vial | | 1 | | 4 | | 5 |
| Renovación Urbana | | | | 4 | 1 | 5 |
| Agua y Saneamiento | | | | 3 | 1 | 4 |
| Edificaciones Públicas | | 2 | | 2 | | 4 |
| Locales Comerciales | | | | 1 | 1 | 2 |
| Logística Aeroportuaria | | | | 2 | | 2 |
| Salud | | 1 | | 1 | | 2 |
| Otros | | 1 | | 7 | | 8 |
| Total general | 1 | 23 | 2 | 88 | 23 | 137 |

* Otros: Aeropuertos, Alumbrado Público, Casas de Justicia/Cárceles, Diques, Escenarios Deportivos, Logística Portuaria, Parqueaderos Públicos, Vivienda.

Fuente: Registro Único de Asociaciones Público Privadas –RUAPP. DNP, 2013.

El resumen de los proyectos de APP de iniciativa privada, inscritos en el RUAPP, que se encontraban en estudios de prefactibilidad o factibilidad hasta agosto del 2013, se presenta en la Tabla F-2.

Tabla F-2 Principales Proyectos de Iniciativa Privada Inscritos en el RUAPP

| | PROYECTO | ENTIDAD | FINANCIACIÓN | ESTADO |
|----------------------|--|------------------------------|--|----------------------------|
| Infraestructura Vial | Estudios, diseños, construcción, operación, mantenimiento, gestión social, predial y ambiental de la segunda calzada de la vía Ibagué - Cajamarca, y operación y mantenimiento del Sistema Vial | ANI | 100% Privada | Factibilidad en estudio |
| | Construcción, rehabilitación, operación y mantenimiento del Sistema Vial para la conexión de los departamentos del Cesar y La Guajira | ANI | 100% Privada | Factibilidad en estudio |
| | Construcción de Obras, Administración, Operación y Mantenimiento de los Corredores Viales Segunda Calzada La Paila - El Alambrado; Doble Calzada El Alambrado - Barcelona - Calarcá y Administración, Operación y Mantenimiento del Corredor Vial Calarcá - Cajamarca | ANI | 100% Privada | Factibilidad en estudio |
| Transporte Urbano | Infraestructura ferroviaria urbana, diseño, construcción, financiamiento, conservación y explotación de las inversiones propuestas sobre un sistema de transporte público sobre rieles (Tranvía) de la calle 19 con carrera 3, bajando hasta la estación de la Sabana y por todo el corredor férreo hasta Fontibón hasta llegar a la carrera 111 (Km 11 de la vía férrea). | TRANSMILENIO | Iniciativa Privada con recursos públicos | Factibilidad en estudio |
| | Construcción, puesta en marcha, mantenimiento y explotación de una línea ferroviaria (en vía doble) que parte de la Estación Central de la Sabana hasta el municipio de Facatativá | Empresa Férrea Regional P.a. | Iniciativa Privada con recursos públicos | Prefactibilidad en estudio |
| | Sistema complementario a al Sistema Transmetro existente de la ciudad de Barranquilla y su Área Metropolitana | | 100% Privada | Prefactibilidad en estudio |
| Red Férrea | Concesión del Ferrocarril Bogotá (La Caro) – Belencito | ANI | 100% Privada | Factibilidad en estudio |
| | Concesión del Ferrocarril Bogotá (La Caro) – Belencito | ANI | 100% Privada | Factibilidad en estudio |

| | PROYECTO | ENTIDAD | FINANCIACIÓN | ESTADO |
|------------------------------|--|---|--------------|----------------------------|
| Agua y saneamiento Ambiental | Construcción, puesta en marcha, operación y mantenimiento de infraestructura y equipos para el saneamiento ambiental y mejoramiento hídrico y bentónico en la cuenca de la Ciénaga de la Virgen (Tesca). | Departamento Administrativo de Valoración Distrital | 100% Privada | Prefactibilidad en estudio |
| | Diseño, construcción y explotación de planta biológica depuradora de aguas residuales, en sectores de bajos recursos en la ciudad de Cúcuta. | | 100% Privada | Prefactibilidad en estudio |
| | Construcción, mantenimiento y operación de las soluciones hidráulicas para el control y manejo del sistema de drenajes pluviales del Distrito de Cartagena de Indias | Departamento Administrativo de Valoración Distrital | 100% Privada | Prefactibilidad en estudio |
| Aprovechamiento de Residuos | Construcción de Plantas de tratamiento para el aprovechamiento de residuos de construcción y demolición, en la Ciudad de Bogotá. Modelo por implantar. | UAESP | 100% Privada | Prefactibilidad en estudio |
| | Desaparición total de los rellenos sanitarios, conducción de la basura recolectada a un proceso de tratamiento que permite la generación de energía calorífica que puede ser comercializada. | UAESP | 100% Privada | Prefactibilidad en estudio |
| | Construcción de planta de tratamiento para residuos pétreos, con el objetivo de generar su aprovechamiento y posterior comercialización. | | 100% Privada | Prefactibilidad en estudio |
| Logística Aeroportuaria | Ampliar capacidad de almacenamiento, transformación, manipulación y movilización de carga | ANI | 100% Privada | Prefactibilidad en estudio |
| | Centro logístico de carga en predios públicos del Aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz, bodega de carga y sus servicios. | ANI | 100% Privada | Prefactibilidad en estudio |

Fuente: Registro Único de Asociaciones Público Privadas –RUAPP. DNP, 2013.

De los proyectos de APP de iniciativa pública, se destaca el ambicioso plan de la ANI de la cuarta generación de concesiones viales (4G), que contempla una inversión aproximada de \$47 billones de pesos constantes de 2012 a ser ejecutada en un periodo de 8 años a partir de su contratación, así como la operación y el mantenimiento de la infraestructura por periodos entre 25 y 30 años, para la concesión de 3.000 km de vías. Esta inversión y la operación y mantenimiento de la infraestructura concesionada, serían

retribuidas con ingresos por recaudos de peajes y por aportes públicos provenientes del Presupuesto General de la Nación (CONPES 3760, 2013).

Los proyectos estratégicos del programa de concesiones viales 4G son:

- La Perimetral Oriental de Cundinamarca, que permitirá descongestionar el tráfico de los Llanos Orientales hacia el centro y el norte del país.
- La Autopista Girardot-Puerto Salgar, que dará continuidad hacia el sur del país al proyecto de la Ruta del Sol.
- El tramo Mulaló-Loboguerrero, que atenderá el mayor tráfico generado por el comercio exterior que se mueve desde Cali, hacia el puerto de Buenaventura.
- La vía Cartagena-Barranquilla, con la Circunvalar de la Prosperidad, la cual dará solución a los graves problemas de congestión a la entrada de las dos importantes ciudades

Adicionalmente, los proyectos de APP de iniciativa pública, inscritos en el RUAPP, que se encuentran en estructuración se presentan en la Tabla F-3.

Tabla F-3 Principales proyectos de iniciativa Pública Inscritos en el RUAPP

| | PROYECTO | ENTIDAD | INVERSIÓN TOTAL USD | ESTADO |
|----------------------|---|---------|---------------------|--------------------|
| Infraestructura Vial | Concesión corredores viales: Ibagué – Puerto Salgar – Girardot (313 km) Girardot - Neiva (166 km) Neiva – Mocoa- Santana (400 km) | ANI | 1.3 billones | En precalificación |
| | Concesión corredores viales: Ibagué – La Paila (135 km) Buga – Buenaventura (118 km) Mulaló – Loboguerrero (90 km) Santander de Quilichao –Chachagüí/Pasto Rumichaca (440 km) | ANI | 2.75 billones | En precalificación |
| | Concesión corredores viales: Villavicencio – Arauca (823 km) Doble calzada Bogotá – Villavicencio (72 km) Malla Vial del Meta (340 km) | ANI | 3.93 billones | En precalificación |

| | PROYECTO | ENTIDAD | INVERSIÓN TOTAL USD | ESTADO |
|-----------------------------------|--|---------|---------------------|--------------------|
| | Concesión corredores viales: Cartagena – Barranquilla - Malambo (152 km) Barranquilla – Santa Marta (93 km) San Roque - Paraguachón (474 km) Caucasia – Cruz del Viso (434 km) Cereté - Ponedera (334 km) | ANI | 2.91 billones | En precalificación |
| | Concesión corredores viales "Autopistas para la Prosperidad (1160 km) | ANI | 7.25 billones | En precalificación |
| | Concesión corredores viales: Manizales – Honda –Villeta (220 km) Bogotá –Bucaramanga – Pamplona (543 km) Tunja –Chiquinquirá – Puerto Boyacá (315 km) Puerto Gaitán – Puerto Araujo (571 km) Duitama – Pamplona –Cúcuta (373 km) Cúcuta –Aguaclara- Puerto Capulco (257 km) Cúcuta – Puerto Santander (51 km) | ANI | 5.43 billones | En precalificación |
| | Concesión corredores viales: Cúcuta –Tibú – La Mata (331 km) Bucaramanga – Barrancabermeja – Yondó (128 km) | ANI | 0.87 billones | En precalificación |
| Concesiones Aeroportuarias | Concesión Aeropuerto de Barranquilla | ANI | | En estructuración |
| | Concesión Aeropuerto de Armenia | ANI | | En estructuración |
| | Concesión aeropuerto de Neiva | ANI | | En estructuración |
| | Concesión aeropuerto de Popayán | ANI | | En estructuración |
| Concesión Fluvial | Recuperación de la navegabilidad en el río Magdalena ramo Puerto Salgar / La Dorada - Bocas de Ceniza | | 1.8 billones | En precalificación |
| Edificaciones Públicas | Diseño, construcción, administración, operación y mantenimiento de la infraestructura y servicios conexos para la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) | DNP | 0.98 billones | En precalificación |
| | Diseño, construcción, administración, operación y mantenimiento de las oficinas de la Fiscalía General de la Nación – Sede Cali y la provisión de servicios asociados | DNP | 0.75 billones | En estructuración |
| | Construcción, mantenimiento y operación de Centros de Atención Integral a la Primera Infancia | DNP | 0.4 billones | En estructuración |

| | PROYECTO | ENTIDAD | INVERSIÓN TOTAL USD | ESTADO |
|--|--|------------------------------|---------------------|---------------------|
| | Renovar física y funcionalmente el Centro Administrativo Nacional – CAN y reorganización de entidades públicas de orden nacional | Agencia de Renovación Urbana | | En estructuración |
| | Desarrollo de mayor capacidad de infraestructura carcelaria en el país | Ministerio de Justicia | | En estructuración |
| | Adquisición, operación y mantenimiento de un simulador de vuelo para la provisión de horas/entrenamiento de pilotos de las Fuerzas Armadas de Colombia | Ministerio de Defensa | 0.26 billones | En Pre-factibilidad |

Fuente: Registro Único de Asociaciones Público Privadas –RUAPP. DNP, 2013.

Anexo G: Esquemas Institucionales de algunos países para la gestión de APP

Chile

El BID (2009) identificó que no existen agencias reguladoras y supervisoras independientes del promotor del proyecto, en quien recae el rol de la promoción, la regulación y la supervisión. En la promoción y estructuración de la transacción, se identifican dos modelos organizacionales e institucionales para impulsar las APP:

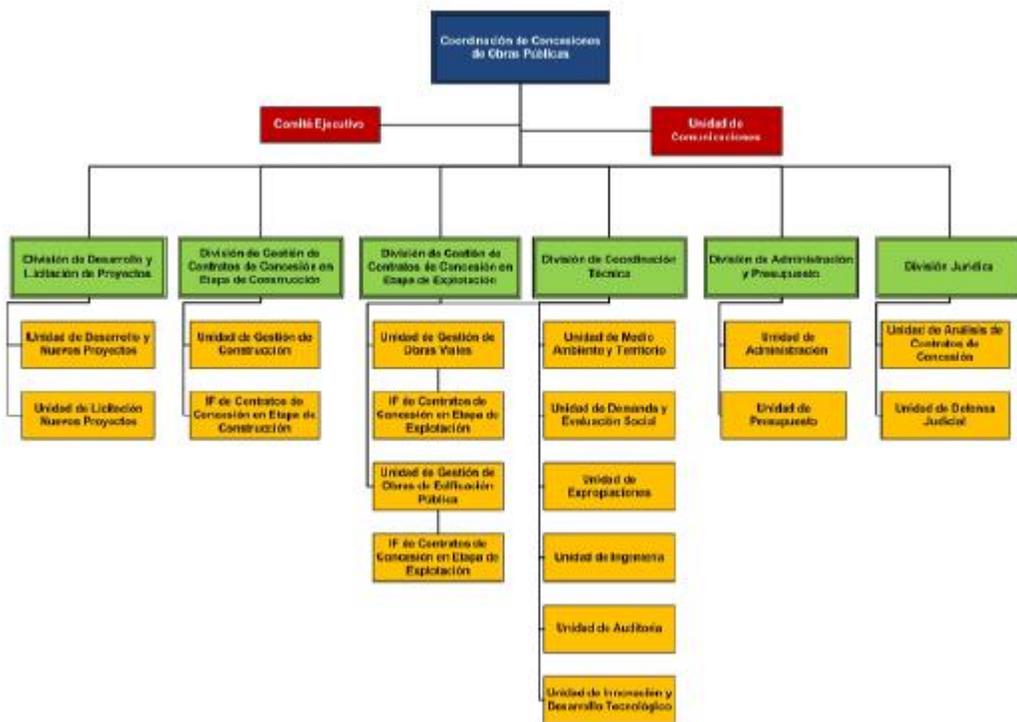
- a) Modelo organizacional que considera los roles de promoción y de estructuración de la transición asumidos por agentes propios de la organización (in-house)
- b) Modelo organizacional que considera el traspaso de los roles de promoción y de estructuración de la transición a un asesor financiero o banca de inversión, quedando los aspectos técnicos y legales de la estructuración bajo la responsabilidad de agentes propios de la organización.

La Ley de Concesiones de Obras Públicas entrega la responsabilidad al Ministerio de Obras Públicas (MOP) de otorgar en concesión todas las obras físicas, y en caso que la obra a concesionar sea competencia de otra entidad del Estado, de delegar mediante convenio, la facultad de entregarla en concesión. Para lo anterior el MOP creó una unidad especializada para impulsar el programa de concesiones, la Coordinación General de Concesiones (CGC), que depende administrativamente de la Dirección General de Obras Públicas del MOP.

Inicialmente la CGC asumió el rol de la estructuración de la transacción y de la promoción de los proyectos organizada en unidades ejecutivas por tipo de proyecto, pero como resultado de un largo proceso de cambios, adaptaciones y optimizaciones a los procesos de licitación y adjudicación de las obras públicas por concesión, se ha creado

una estructura altamente flexible que se adecua al sistema. La organización actual de la unidad de concesiones está encabezada por el coordinador general de concesiones, cuya función es proponer la política de ejecución de obras por concesión y la supervisión de las mismas y de quien dependen las divisiones de: i) desarrollo y licitación de proyectos; ii) de contratos de concesión en etapa de construcción; iii) de gestión de contratos de concesión en etapa de explotación; iv) de coordinación técnica; v) de administración y programación; y vi) jurídica. En la Figura G-1 se presenta la estructura organizacional de la coordinación general de concesiones.

Figura G-1 Organigrama de la Coordinación General de Concesiones en Chile



Fuente: Ministerio de Obras Públicas de Chile, 2009

Las principales funciones de la CGC, están definidas en la Ley y corresponden a la asesoría en todo lo relativo al estudio, análisis, licitación y adjudicación de proyectos que se desarrollen mediante el sistema de concesiones, así como a la gestión de los contratos en sus etapas de construcción y explotación. En conjunto con sus divisiones el coordinador de concesiones es responsable de velar por la aplicación de las políticas,

planes, normas y en general, realizar la coordinación y supervisión de las concesiones en sus etapas de desarrollo, licitación, construcción y explotación.

En las Entidades que han impulsado proyectos de APP, que no se encuentran reguladas por la Ley de concesiones, se emplea el modelo organizacional que considera el traspaso de los roles de promoción, estructuración de la transacción y licitación a un asesor financiero o banca de inversión; y la labor de administración y supervisión de los contratos la realizan las mismas entidades, que dependiendo de la magnitud del proyecto se apoyan con firmas consultoras para adelantar esta labor.

Se puede afirmar que el marco institucional chileno para apoyar el programa de concesiones del país se encuentra bien desarrollado, y los factores clave de esto se podrían resumir en (IMF, 2006):

- Contar con una Ley de concesiones que establece claramente los métodos competitivos para los contratos de concesión, los derechos y obligaciones de las partes, y la definición de los mecanismos de compensación, resolución de conflictos.
- Involucrar a los ministerios de obras públicas, hacienda, planeación y cooperación y a la contraloría general en la evaluación de proyectos de inversión pública.
- La licitación de los proyectos se realiza sobre la base de los diseños detallados y las especificaciones de ingeniería, una cuidadosa evaluación de la solidez financiera de los oferentes y su capacidad técnica, y la flexibilidad en la estructura de los contratos de concesión.
- Especificaciones claras de los riesgos que van a ser asumidos por el gobierno y un alto nivel de transparencia fiscal sobre la exposición del gobierno a pasivos contingentes.

México

El 15 de enero del 2012 se promulgó la Ley de Asociaciones Público Privadas y con esto México formalizó el esquema para la inversión conjunta de recursos privados y estatales, con el objeto de generar importantes ahorros a las finanzas públicas. La Ley también incluye un importante componente de transparencia, a través del cual se obliga a mantener registros públicos de todas las obras y contratos. En relación con el esquema

institucional, no se establece una unidad de APP pero se definen los roles y competencias para la ejecución de proyectos de APP.

Para la ejecución de proyectos de APP la dependencia contratante en cuestión prepara un análisis costo-beneficio de cada proyecto, conforme a los lineamientos que al efecto emita la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); en este caso, el proyecto sólo será instrumentado conforme a la modalidad de APP si se demuestra que los beneficios sociales netos son iguales o mayores a los que se obtendrían en caso de que los servicios fueran proporcionados mediante la ejecución del proyecto a lo largo del esquema de inversión tradicional de obra pública.

La estrategia de diseño, implantación y promoción de APP, se concentró en la Presidencia de la República que funge como coordinadora del programa considerando que la cobertura de los proyectos de APPS es multisectorial (carreteras, educación y salud) e involucra directamente a la SHCP. No obstante, cada entidad gubernamental promueve los esquemas de APP de acuerdo con sus necesidades de mayor infraestructura. Por cada proyecto para prestación de servicios que se pretenda llevar a cabo, los titulares de las dependencias y entidades designan un administrador del proyecto, para lo cual se consideran las facultades de los funcionarios designados, contenidas en las disposiciones internas de la dependencia o entidad respectiva.

El Reino Unido

Del esquema institucional del Reino Unido para la implementación de proyectos de APP se destaca su carácter descentralizado y la separación de las funciones de promoción, estructuración, regulación y coordinación técnica en diferentes entidades, lo cual se puede explicar por:

- No existe una única Ley de PFI, sino una combinación de regulaciones y normativas para las APP;
- El marco legal existente y la separación institucional entre sectores, y en particular, la definición de responsabilidades que recaen en los gobiernos locales por sectores;
- Las características técnicas específicas de cada sector;

- El tamaño absoluto de los mercados, que fueron generados como resultado de los programas de inversión principales de la industria de PFI, fueron suficientemente grandes como para que una serie de participantes se especializara o encontrara nichos de sectores específicos, lo que generó razones comerciales para que cada sector se tratara de manera individual.

Un gran número de organizaciones están involucradas en la generación de política y gestión de proyectos de PFI en el Reino Unido. En adición al apoyo del gobierno y las autoridades locales, existen agencias dentro del Ministerio de Hacienda que desempeñan roles importantes en la revisión y aprobación de APP. El equipo de política de APP es la unidad responsable por la aprobación de las PFI, de la gestión de programa y el mercado de APP; su objetivo general es asegurar que los proyectos entreguen valor por dinero y desarrollar el mercado de APP, así como generar políticas y apoyar a las entidades en el desarrollo de los proyectos APP. El grupo de políticas de APP es responsable por las actividades de apoyo normativo, aprobación de los proyectos, apoyo técnico y construcción de la capacidad en las organizaciones gubernamentales, así como la promoción de APP.

El gobierno del Reino Unido también desarrolló un contrato estándar para las PFI y el grupo de política de APP es responsable por su actualización y publicación. Este mismo grupo también es responsable por el desarrollo de la fuerza de trabajo y de la unidad de financiación de infraestructura, que otorga financiación a los proyectos para los cuales no se logró obtener los recursos necesarios para su ejecución.

En el 2010 se creó el *Infrastructure UK (IUK)*, que consolida en una organización el grupo de política de APP y la unidad de financiación de infraestructura y se encarga principalmente de:

- El desarrollo de la estrategia para la infraestructura del Reino Unido para los siguientes 50 años;
- Identificar y atraer nuevas fuentes de inversión del sector privado;
- Apoyar al Ministerio de Hacienda en la priorización de las inversiones en infraestructura;

- Apoyar la ejecución de los principales proyectos de infraestructura y los programas, y ayudar a construir la capacidad necesaria en el gobierno para la ejecución de infraestructura

El Infrastructure UK se consolidó como una unidad de formulación de políticas y financiación de proyectos de APP, que proporciona soporte para la ejecución de los principales proyectos y programas de APP en el Reino Unido (OCDE, 2010).

En el 2013 una nueva unidad de APP se creó en el Ministerio de Hacienda para gestionar los proyectos de APP del nuevo esquema PF2³⁶ en infraestructura. Como parte del nuevo enfoque de las APP, el gobierno va a actuar como un accionista minoritario en los proyectos de PF2. Dichas participaciones se gestionarán un equipo ubicado en el Infrastructure UK (IUK). El personal de la unidad se compone de especialistas comerciales y financieros, la mayoría de los cuales provendrán del sector privado (GOV.UK, 2013).

La unidad de PF2 se encargará de manejar la participación del sector público en los proyectos, así como de evaluar las posibles inversiones y revisar periódicamente el desempeño del Programa de PF2. Esta unidad será responsable ante el directorio ejecutivo de la IUK, que es la encargada de supervisar las actividades de la unidad. Este nuevo enfoque considera las preocupaciones expresadas por el Parlamento del país, el sector público y privado en torno a los esquemas PFI.

Con el programa PF2 el Reino Unido pretende fortalecer la actividad del IUK e incrementar su capacidad comercial para impulsar la ejecución de proyectos de infraestructura en todas las entidades del gobierno. Como parte de su nuevo rol, el IUK, junto con la Autoridad de Grandes Proyectos, llevarán a cabo la evaluación detallada de la capacidad para ejecutar proyectos de infraestructura de las diferentes entidades involucradas.

³⁶ Nuevo enfoque de las asociaciones público privadas para la ejecución de proyectos de infraestructura y prestación de servicios en el Reino Unido, a partir de la revisión del PFI realizada en el 2013.

Canadá

El gobierno canadiense tiene un carácter federal, y un número importante de provincias ha establecido su propia agencia responsable de las APP, dentro de las cuales están *Alberta's Alternative Capital Financing Office*, *Partnerships BC (British Columbia)*, *Ontario Infrastructure Projects Corporation*, y la *Agence des partenariats public-privé du Québec*. A nivel federal, la responsabilidad por las APP es compartida entre la *Infrastructure Canada* y *PPP Canada*.

Alberta's Alternative Capital Financing Office fue establecida como una unidad de APP dentro del concejo de hacienda de la provincia. Sus principales funciones incluyen la orientación normativa en APP; la asesoría técnica a los ministerios para evaluar si son viables o no los proyectos verificando que reúnen los requisitos necesarios, y proporcionando supervisión y orientación a través de la planificación, contratación y ejecución; así como de la negociación de los contratos de APP en nombre de los ministerios. Existe un comité consultivo de financiación de capital alternativo que se compone de representantes del sector privado y ofrece recomendaciones acerca de la financiación alternativa de los proyectos y puede evaluar los proyectos y casos de negocios que le remitan a la Junta de Hacienda.

Partnerships BC (British Columbia) se estableció en el 2002 como la agencia líder en la provincia de concesiones a largo plazo. Sus principales funciones incluyen la provisión de asesoría normativa y asistencia técnica a las organizaciones públicas en la evaluación, estructuración e implementación de APP. La *Partnerships BC* está organizada en tres unidades; la unidad de servicios desarrolla políticas y buenas prácticas, presta servicios legales y de contratación, y se encarga de la gestión del conocimiento y la investigación; la unidad de desarrollo y ejecución se enfoca en el desarrollo del negocio, la gobernabilidad y ejecución de los proyectos, así como del desarrollo del mercado; y la unidad de finanzas y administración es responsable de las operaciones internas y la gerencia contractual. En el 2009 la *Partnerships BC* contaba con 40 funcionarios y se financiaba a través de las tarifas de los usuarios para los servicios que no estuvieran directamente relacionados con hitos especificados en los planes del proyecto y contratos (derechos laborales), así como el logro exitoso de los hitos.

La *Partnerships BC* se rige por un Consejo de Administración que depende del Ministerio de Hacienda. El Consejo se apoya en dos subcomités: el Comité de Gestión de Auditoría y Riesgos que proporciona la supervisión de la información financiera clave y gestión de riesgo, control interno y sistemas de información, y el Comité de recursos humanos y gobernanza, que realiza la gestión del talento humano.

La *Ontario Infrastructure Projects Corporation* se estableció en 2006 para gestionar la implementación de los principales proyectos de infraestructura. Sus principales funciones incluyen la asesoría técnica a los ministerios, la promoción del mercado de APP en las provincias y la financiación de los proyectos. Está organizada en cuatro unidades: i) la unidad de ejecución que es responsable de la planeación, el diseño y ejecución, incluyendo los procesos de contratación y negociación, así como la gerencia de los principales proyectos públicos de infraestructura; ii) la unidad de evaluación que es responsable de desarrollar y planear los potenciales proyectos de APP; iii) la unidad de financiación es la encargada del Programa de financiación de Ontario, que provee financiación a las municipalidades, universidades y otras entidades públicas, a bajo costo para la construcción y renovación de infraestructura pública local; iv) la unidad de recursos humanos y tecnologías de la información que es responsable de desarrollar las capacidades internas para satisfacer las necesidades de infraestructura de Ontario en la tecnología de la información y personal. Los gastos son financiados a través de la subvención del Ministerio de Renovación de Infraestructura Pública.

La *Ontario Infrastructure Projects Corporation* es dirigida por un Consejo de administración, que se apoya en tres Comités. El comité de auditoría, el Comité de crédito y gestión de riesgos y el Comité de gobernanza y compensación.

La agencia de APP en Québec (*Agence des partenariats public-privé du Québec*) fue establecida en 2005 para asesorar al gobierno en la implementación y estructuración de APP; sus principales funciones incluyen la asistencia técnica al Gobierno, la evaluación, selección y negociación de proyectos de APP, así como el apoyo en la gerencia de los contratos. Está conformada en equipos de proyectos en los ministerios y una unidad encargada de la administración y las comunicaciones. En 2008 contaba con 35

empleados. La agencia es financiada por las tarifas de los usuarios, por fondos otorgados por la provincia y subvenciones del gobierno.

Bibliografía

Agency for Public Private Partnership, (2013). Institucional Framework for PPP. <http://www.ajpp.hr/home-page/institutional-framework.aspx>

Akintoye, B., Edwards, P. y C. Hardcastle (2005), "Perceptions of positive and negative factors influencing the attractiveness of PPP/PFI procurement for construction projects in the UK: Finding from a questionnaire survey". Engineering, Construction and Architectural Management, Vol. 12, No. 2.

ANI, (2011). Informe de Gestión. Agencia Nacional de Infraestructura.

Armstrong, M., Cowan, S. y Vickers, J., 1994, Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience. Cambridge: The MIT Press.

Arto, K., Kujala, J., Dietrich, P. y M. Martinsuo (2008), "What is project strategy?". International Journal of Project Management, Vol. 26, No. 1.

Banco Interamericano de Desarrollo (2000), "Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur", septiembre, Brasilia, Brasil.

Banco Interamericano de Desarrollo (2011), "Asociaciones Público-Privadas para la prestación de servicios: Una visión hacia el futuro", noviembre.

Banco Interamericano de Desarrollo (2012), "Evaluación Agenda Asociaciones Público Privadas", diciembre.

Bernstein, M., 1955, Regulating Business by Independent Commission. Princeton: Princeton University Press

- BID, Documentos seleccionados de la “Serie de Conferencia del BID sobre Infraestructura: Repercusión de la Inversión en Infraestructura en América latina y el Caribe”, Editor J. Benavides, 2004.
- BID, (2009). Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo de Infraestructura y la Provisión de Servicios Públicos: Experiencia del Reino Unido, Germán Millán.
- BID, (2009). Experiencia Chilena en Concesiones y Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de infraestructura y la provisión de servicios públicos, Julio Toro Cepeda.
- BID, (2009). Experiencia Española en Concesiones y Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de infraestructura y la provisión de servicios públicos, Andrés rebollo Fuentes.
- BID, (2009). Experiencia Mexicana en Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de infraestructura y la provisión de servicios públicos, Gabriela Quesada Lastiri.
- Brown, A. W., Adams, J. D. y A. A. Amjad (2007), “The Relationships between Human Capital and Time Performance in Project Management: A Path Analysis”. International Journal of Project Management, Vol. 25.
- CAF, (2010). Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España, José Manuel Vassallo Magro y Rafael Izquierdo de Bartolomé.
- CEPAL, (2011), “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe,Serie Recursos naturales e infraestructura No 153, CEPAL, Santiago, Chile.
- CCPPP, (2012). The Canadian Council for Public Private Partnership.
<http://www.pppcouncil.ca/>

- Chan, A. P. C., Lam, P. T. I., Chan, D. W. M., Cheung, E., and Ke, Y., (2009). "Drivers for adopting public private partnerships: Empirical comparison between China and Hong Kong special administrative region." *J. Constr. Eng. Manage.*
- Cipoletta Tomassian G, Rozas Balbontín P., Sánchez R y Tromben V, (2010) "Políticas de Infraestructura y Transporte en América Latina: Restricciones al Desarrollo y a la Integración", *Mundo Nuevo*.
- DNP, (2013). "Guía de Asociaciones Público Privadas". Programa de Apoyo a la Participación Privada y Concesiones en Infraestructura. Departamento Nacional de Planeación.
<https://www.dnp.gov.co/Programas/Transporte%20v%20comunicacionesenerg%C3%ADa%20miner%C3%ADa/AsociacionesP%C3%BAblicoPrivadas/Gu%C3%ADaAP.P.aspx>
- Dutz, M. , Harris, C, Dhingra, I. y C. Shugart (2006), "Public-Private Partnership Units", *Public Policy for the Private Sector, The World Bank Group, Note Number 311*.
- Dutz, M., Harris, C., Dhingra, I. S., and Shugart, C. (2006). *Public-private partnership units: What are they and what do they do? Public policy for the private sector*, World Bank, Washington, DC.
- Economist Intelligence Unit, (2012). *The Economist, Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe, Infrascopes 2012*.
- EPEC (2012). European PPP Expertise Centre. PPP Units and Related Institutional Framework. http://www.eib.org/epec/resources/epec_france_public_en.pdf
- Farrugia, C., Reynolds, T., and Orr, R. J. (2008). "Public-private partnership agencies: A global perspective." *Collaboratory for Research on Global Projects*.

- García Morales, Gabriel, (2010). Diagnóstico y propuesta de visión estratégica para la institucionalidad en el sector transporte. Departamento Nacional de Planeación – Banco Interamericano de desarrollo.
- Gómez Ibáñez, J. A., 2003, *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts and Discretion*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gommers, M. y M. Van Schijndel (2001), “Practices in the Evaluation of Infrastructure Investments and New Challenges”. Paper presented at the TRANS-TALK Seminar “Improving Evaluation Practices in Transport: Towards a Better Integration of Technical and Political Perspectives” May 30-June 1, 2001 Brussels, Belgium.
- Guash, J. L., 2004, *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions, Doing Right*. Washington: Banco Mundial.
- H. Ping Tserng, Jeffrey S. Russell, Ching-Wen Hsu, and Chieh Lin, (2012). “Analyzing the Role of National PPP Units in Promoting PPPs: Using New Institutional Economics and a Case Study”. American Society of Civil Engineers.
- Harris S., (2004), “Alianzas público-privadas: Cómo prestar mejores servicios de infraestructura”, Documentos seleccionados de la Serie de Conferencia del BID sobre Infraestructura: Repercusión de la Inversión en Infraestructura en América latina y el Caribe, Editor J. Benavides, 2004.
- Hayfield, F. (1985), *Project success and failure*. Project Management Internet, 85, Elsevier Science of Publication.
- Hemming, R. (2006), *Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk*, International Monetary Fund, Washington DC. Mahalingam, A. (2010). “PPP experiences in Indian cities: Barriers, enablers and the way forward.” *J. Constr. Eng. Manage.*

- Hinojosa A., (2010), “Un indicador de elegibilidad para seleccionar proyectos de Asociaciones Público – Privadas en infraestructura y servicios”, IKONS ATN.
http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Documentos_de_apoyo/otros/Indicador_APP_Hinojosa.pdf
- HM Treasury (1999), “How to Construct a Public Sector Comparator: Technical Note 5”. HM Treasury UK.
- IMF, (2006). Public-private partnerships, government guarantees, and fiscal risk / prepared by a staff team — Washington D.C. International Monetary Fund.
- International Financial Services London (IFSL). 2003. Public Private Partnerships – UK Expertise for International Markets 2003. Londres.
<http://www.ifsl.org.uk/uploads/APP%20report%202002.pdf>
- Japan External Trade Organization –JETRO, (2010). Public Private Partnerships in Australia and Japan. Facilitating Private Sector Participation.
http://www.jetro.go.jp/en/reports/survey/pdf/2010_01_other.pdf
- Lucioni L. (2009), “La provisión de infraestructura en América Latina: tendencias, inversiones y financiamiento”. Serie macroeconomía del desarrollo N°72. CEPAL. Santiago, Chile.
- Mancur, O., 1971, The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Harvard University Press.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia y Departamento Nacional de Planeación, (2010), “Guía de buenas prácticas para la ejecución de proyectos de Asociación Público-Privada”.
<https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=0KjLs2CmB4Y%3D&tabid=1533>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación, (2010). Manual de Procesos y Procedimientos para la ejecución de proyectos de Asociación Público-Privada.

<http://www.irc.gov.co/irc/en/investmentbanking/manualappfinal.pdf>.

Natera Peral, A., (2005). “La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública. Gestión y Análisis de Políticas Públicas”, núm. 33-34 mayo-diciembre 2005.

<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=391>

OCDE, (2010). “An overview of dedicated public-private partnership units”. in Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264064843-3-en>

OECD (2010), “Dedicated PPP units: five case studies”, in Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264064843-4-en>

OECD (2010), “Dedicated PPP units: other OECD member countries”, in Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264064843-5-en>

OCDE, (2012): Public Governance and Territorial Development Public Management Committee. 32nd Annual meeting of Working Party of Senior Budget Officials 6-7 June, Luxembourg. Hand-out. From Lessons to Principles for the use of Public-Private Partnership.

<http://www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/48144872.pdf>

Partnerships Victoria (2003), “Use of Discount Rates in the Partnerships Victoria Process”. Technical Note.

- PIAPPEM, 2012. Experiencia mexicana en Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la provisión de servicios públicos. Patrocinado por el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (online).
<http://www.piappem.org/file.php?id=295>
- Rozas, P. (original 2008, publicación 2010), "Problemas y desafíos en el financiamiento de la infraestructura en América Latina"; Revista de la Cepal N°101, CEPAL. Santiago, Chile.
- RUAPP, (2013). Registro Único de Asociaciones Público Privadas. Departamento Nacional de Planeación.
<https://saga.dnp.gov.co/PortalSaga/Default.aspx?txtAplicacion=SAGA&txtUrl=https://saga.dnp.gov.co/ruapp/>
- Sada I. H. Sada. (2013), "Recomendaciones para mejorar el esquema de Asociaciones Público-Privadas en México", México.
http://www.vinculacionciudadana.org/pdfs/APPS_MX.pdf
- Schultz, R. L., Slevin, D. P. y J. K. Pinto (1987), "Strategy and Tactics in a Process Model of Project Implementation". Interfaces, Vol. 17, No. 3, pp. 34-46.
- Uribe González, Elsa M. (2000). La teoría de los costes de transacción y la fijación de los límites organizacionales: al otro lado de las fronteras nacionales. INNOVAR, Revista de ciencias administrativas y sociales. No. 16, julio – diciembre de 2000.
- Villanueva L.F., (2010) "El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis", Frontera Norte, vol. 22, núm. 43.
- Vives A., A. París y J. Benavides (2007), "Estructuración financiera de proyectos de infraestructura en asociaciones público-privadas: una aplicación a proyectos de agua y saneamiento", BID.
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1066071>

World Bank, (2009). "Private participation in infrastructure database".
<http://ppi.worldbank.org/index.aspx>

Zhang X. Q. (2005), "Critical Success Factors for Public-Private Partnerships in Infrastructure Development". Journal of Construction Engineering and Management, Vol. 131, No. 1.