

# **ASOCIACIONES PUBLICO-PRIVADAS: UN ANÁLISIS DE MARCOS NORMATIVOS EN AMÉRICA LATINA**

**EDUARDO MENDOZA MONTOYA**

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

**CÉSAR RAMÍREZ CHAPARRO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2012**

## Contenido

1. Introducción .....	10
2. Marco teórico y Conceptual .....	13
2.2 De la administración pública a la nueva gobernanza .....	13
2.3 Modelos de gobernanza e instrumentos de gobierno indirecto .....	17
2.4 Contextualización de las Concesiones en América Latina .....	19
2.5 Las APP como instrumento de gobierno .....	22
3. APP en América Latina.....	27
3.1 México .....	28
3.1.1 Antecedentes .....	28
3.1.2 Marco legal.....	29
3.1.3 Financiamiento.....	31
3.1.4 Estructura institucional .....	32
3.1.5 Hospital regional de Alta especialidad del Bajío .....	34
3.2 Chile .....	35
3.2.1 Antecedentes .....	35
3.2.2 Marco Legal .....	36
3.2.3 Financiamiento.....	39
3.2.4 Estructura institucional .....	40
3.2.5 Ruta 5 o Panamericana .....	41
3.3 Colombia .....	43
3.3.1 Antecedentes .....	43
3.3.2 Marco Legal .....	44
3.3.3 Financiamiento.....	45
3.3.4 Estructura institucional .....	46
3.4 Uruguay.....	48
3.4.1 Antecedentes .....	48
3.4.2 Marco Legal .....	49
3.4.3 Financiamiento.....	50
3.4.4 Marco Institucional .....	52
4. Análisis de los casos .....	53

5. Conclusiones ..... 56

6. Bibliografía..... 58

## **1. Introducción**

El contexto actual caracterizado por grandes crisis económicas, sociales y financieras, que afectan tanto a gobiernos como a grandes empresas privadas, ha hecho pensar en nuevas formas de gobernar que satisfagan a las demandas actuales de la sociedad y a la complejización del contexto en que se realiza la acción de gobierno.

Ante este panorama, una tendencia creciente en América Latina ha sido el de incorporar nuevos mecanismos que permitieran la co-producción de procesos de política pública entre actores como el gobierno, empresas de negocios y organizaciones del tercer sector. Esta cooperación implica desarrollar de manera conjunta, proyectos y programas de interés común que generen beneficios tanto para los involucrados como para la sociedad en general.

Entre los mecanismos de cooperación que vienen expandiéndose en esta parte del continente, el presente trabajo aborda las Asociaciones público privadas -APP-. Este instrumento es un mecanismo contractual que constituye una revisión de los esquemas tradicionales de concesión, que permite que las empresas privadas participen en proyectos de infraestructura pública a través de distintas formas y asumiendo responsabilidades específicas, como pueden ser la financiación, la construcción o la operación de alguna obra. Las APP serán entendidas en este texto como un instrumento de gobierno indirecto, propio de esquemas cercanos a la llamada Nueva gobernanza pública, que emerge como la forma de gobernar más adecuada teniendo en cuenta el escenario existente.

La selección del tema encuentra su justificación en la aprobación en América Latina de diferentes marcos legales que establecen las condiciones para la utilización de estos mecanismos en las políticas de desarrollo de infraestructura. En efecto, en enero de 2012 se aprobó en Colombia la ley 1508 que define los mecanismos legales bajo los cuales se podrán aplicar las APP en nuestro país. A pesar de que la experiencia en materia de APP tiene cerca de 20 años en Gran Bretaña, su utilización en la región es reciente y aún no tenemos suficientes casos

para realizar un análisis sobre su impacto en procesos de política pública en la región.

El propósito de este documento es, en consecuencia, describir los marcos legales en materia de APP a través de una comparación de diferentes elementos asociados con la literatura sobre diseño de instrumentos de gobierno en cuatro casos nacionales: México, Uruguay, Chile y Colombia. Su selección se hizo de acuerdo a la variable dependiente, de acuerdo a pautas del método comparativo. En el caso de México y Chile, la aprobación del marco legal ha estado relacionado con experiencias concretas en las cuales se utilizaron estos mecanismos contractuales; mientras que en Colombia y Uruguay el marco legal es previo a la utilización del instrumento en casos de desarrollo de infraestructura.

Para entender todo lo relacionado a este instrumento y cuál es su relevancia actual, es necesario comprender: el concepto de gobernanza, las implicaciones del gobierno indirecto y las dimensiones que sirven para medir el impacto de sus instrumentos.

Además de la comprensión teórica de la Nueva Gobernanza Pública, es esencial para el documento, contextualizar en que consistían las concesiones y cómo fue su aplicación en América Latina; para posteriormente explicar el instrumento de las APP, describiendo sus orígenes, su relación con la Nueva gobernanza Pública, sus fórmulas y modalidades, además de sus principales características.

Una vez entendido el instrumento, el presente trabajo describirá en qué consisten los marcos normativos y legales de algunos países de América Latina correspondientes a esta herramienta, en los que se puntualizará los antecedentes de sinergias entre el sector público y privado para la construcción de infraestructura, además de tres variables esenciales para su aplicación, referentes a los campos jurídicos, financieros e institucionales.

Los países escogidos para tal fin son México, Chile, Colombia y Uruguay. La razón de esta elección, se debe a que el involucramiento del sector privado en proyectos de infraestructura pública en estos países, ha tenido resultados muy variados y que se evidenciaran en su momento; pero todos con un común denominador en torno a emplear este instrumento de APP.

La presente tesis está compuesta por tres capítulos y conclusiones: en el primero se abordará lo concerniente al marco teórico y conceptual, explicando el paradigma de la Nueva Gobernanza, las concesiones en América Latina y exponiendo a las APP como un instrumento de gobierno indirecto; en el segundo capítulo se describirá el marco normativo de las APP en México, Chile, Colombia y Uruguay, a través de las variables antes mencionadas; en el tercer capítulo se analizará las diferencias y similitudes encontradas en los casos de estudio, a partir de las dimensiones propuestas por Salomon (2000) y las variables que se utilizaron en el capítulo anterior. Finalmente en las conclusiones se responderá si efectivamente se cumplieron con los objetivos generales y específicos propuestos, igualmente se resaltarán los aspectos de relevancia encontrados a lo largo del trabajo. Después de conocer los aspectos que se tratarán en el texto, es primordial aclarar cuáles son los objetivos de este trabajo, tanto el general como los específicos:

### **Objetivo General**

- Conocer los principales criterios de los marcos normativos y regulatorios de la APP en América Latina y específicamente en México, Chile, Colombia y Uruguay, con el fin de entender el funcionamiento e impacto de este instrumento.

### **Objetivos Específicos**

- Describir cómo y por qué se dio el paso de la concesión a las APP, dando a conocer en qué circunstancias se originaron y cuáles son sus principales características y componentes.
- Analizar en qué consiste la Nueva gobernanza pública, cuál es su relevancia actual, en qué radica la importancia de los instrumentos derivados de un gobierno indirecto.

La metodología de investigación utilizada para responder a dichos objetivos, se inscribe dentro de un estudio descriptivo y comparado, debido a que aborda básicamente los marcos normativos y regulatorios de las APP en los países

seleccionados, a fin de explicar sus principales elementos, para posteriormente compararlos y analizar sus diferencias y semejanzas.

## **2. Marco teórico y Conceptual**

La gobernanza se presenta como una nueva forma de gobernar y de relacionarse entre el Estado y la sociedad, en que la participación de distintos actores en la consecución de objetivos y metas resulta fundamental. Es por esto, que en esta sección del trabajo se pretende dar una explicación acerca de esta nueva gobernanza, en la cual se busca describir en qué consiste este concepto, cuáles son sus principales características, para posteriormente entender su importancia actual. Para esto, es necesario trazar una ruta precisa, que se desarrollará de la siguiente manera: el cambio desde la administración pública hacia la nueva gobernanza; los modelos de gobernanza, las razones del gobierno indirecto y la elección y características de los instrumentos de estos modelos.

### **2.2 De la administración pública a la nueva gobernanza**

El modelo de administración pública prevaleció durante varias décadas – desde finales del siglo 19 y hasta el comienzo de la década de 1980- la cual se identificaba por su rigidez, restricción y concentración de la actividad pública, en los que es denominado como la burocracia. Sus elementos claves según Osborne (2010: 2 y 3) se caracterizaban por:

*El predominio del "estado de derecho"; un enfoque en la administración de reglas fijas y directrices; un papel central para la burocracia en la elaboración y aplicación de las políticas públicas; división dentro de las organizaciones político- administrativas; un compromiso con la presupuestación incremental y la hegemonía del profesional en la prestación de servicios públicos.*

Esta administración pública tradicional en resumidas cuentas, se enfocaba más que todo en el sistema político, con un principio de Estado unitario y centralizado, bajo el cual se creaban e implementaban las políticas dirigidas a la sociedad y en el que la esencia y valor más importante recaía en la burocracia estatal ( Wilson, 1887 y Weber, 1922).

Las consecuencias de este modelo en un contexto de Estado de bienestar, es que la burocracia estatal se caracterizó por la irresponsabilidad y el mal manejo de los recursos, que llevó a formar instituciones públicas débiles e ineficientes.

A raíz de estos problemas, se plantea como necesaria la incorporación de nuevas formas y técnicas para gobernar, que a finales de los 70 empiezan a expandirse como una solución a los problemas que se derivaban de la administración pública tradicional. En ese sentido la “reinvención del gobierno” empieza a jugar un papel esencial en la transformación del aparato estatal, incorporando técnicas y herramientas del sector privado y empresarial, que en la teoría llevarían a las instituciones públicas a ser más eficientes y eficaces.

Este nuevo discurso acerca de la administración pública fue bautizado como nueva gestión pública, que de acuerdo a Osborne (2010:4) sobresalía por los siguientes aspectos:

*“La atención a las lecciones de gestión del sector privado; Un enfoque en el liderazgo empresarial en las organizaciones de servicio público; El énfasis en los insumos y el control de la producción, en la evaluación y gestión del rendimiento y en auditorías del funcionamiento interno; La desagregación de los servicios públicos a sus unidades más básicas y un enfoque en su gestión de costos; y el crecimiento del uso de los mercados, la competencia y los contratos de los recursos de asignación y prestación de servicios dentro de los servicios públicos”*

De igual forma, otro presupuesto básico que se deriva de esta nueva gestión pública es el que se relaciona con el Estado. Para esta corriente este último debe limitarse a ejercer un papel regulador, que no interviene en la actividad económica, sino que deja todo en manos del mercado. En ese sentido su plataforma teórica se basa principalmente de dos corrientes: del neoinstitucionalismo económico y de las técnicas surgidas a partir de la visión gerencial. La primera hace referencia a una teoría que pretende entender la interacción entre las instituciones y los intereses en el sector público, basada en la teoría *del public choice* y en el paradigma económico neoclásico. De acuerdo a Roth (2002; 39) esta economía neoinstitucional *“parte del postulado de que no es el individuo quien tiene que adaptarse a las instituciones existentes, sino a las*



*instituciones que hay que cambiar, para facilitar a los individuos la consecución de sus intereses con mayor efectividad.” (39)*

Frente a las técnicas que se derivan del sector privado, es importante mencionar que éstas pretenden transformar la manera de conseguir resultados, basándose elementalmente en el concepto de eficiencia pública y en el análisis costo-beneficio, teniendo en cuenta la limitación de recursos públicos. (Albi 2000)

Esta nueva gestión pública se puede resumir en un Estado regulador que tomaba como base la teoría de elección racional pública y las herramientas del sector privado aplicadas a la organización institucional; el buen uso de los recursos, el desempeño, la eficiencia, la eficacia y la competencia entre el sector privado y el público en un nivel horizontal de mercado por la prestación de los servicios públicos.

Al igual que la administración pública tradicional, este modelo no logro responder a las necesidades de la sociedad, tal y como sucedió en América Latina con el consenso de Washington<sup>1</sup>.

Ante estos dos fracasos y frente a un contexto global complejo caracterizado por las crisis financieras, fiscales y sociales, aparece lo que se conoce como la Nueva gobernanza Pública, que se potencializa como una herramienta conceptual que permite entender las transformaciones que antes se mencionaron y dar solución a estas. Este nuevo enfoque implica según Cerillo (2005):

*“una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor, sea éste político, económico, social o cultural. De aquí que el interés por usar el concepto de gobernanza radique en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno.” (13)*

---

<sup>1</sup>El consenso de Washington recoge una serie de medidas en materia económica para los países de América Latina, elaborada por los organismos financieros internacionales, con un énfasis neoliberal para el crecimiento económico. Algunas de sus recomendaciones son las privatizaciones, la disciplina fiscal y la liberación del comercio.

Es fundamental mencionar que el término de gobernanza no es un concepto nuevo, es más, se pueden mencionar dos escuelas que lo han utilizado antes y que vienen con una importante carga, tanto ideológica como teórica. Estas son: *Corporate governance* o gobierno corporativo y *“Good” governance* o buen gobierno (Banco Mundial, 1997).

Existe una tercera escuela, la llamada *Public governance* o gobernanza pública, la cual es la que se va a desarrollar primordialmente en este texto. Para el presente estudio vale la pena explicar dos áreas de sus estudios: gobernanza socio- política y gobernanza de las políticas públicas.

La gobernanza socio- política toma como base las relaciones entre las instituciones estatales y los distintos actores de la sociedad, afirmando que cada día hay una relación más interdependiente. De acuerdo a Kooiman(2005) esto se está dando en razón a que

*“Las líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando, y los intereses no son tan sólo públicos o privados, ya que frecuentemente son compartidos. Por lo tanto, generalmente es más apropiado hablar de los cambios en los roles del gobierno que de la disminución de estos roles como parte de estas relaciones cambiantes.”*  
(58)

Frente a la gobernanza de las políticas públicas se puede decir que esta trata acerca de la creación de redes interdependientes para la creación e implementación de políticas públicas. En este campo cabe resaltar el trabajo de Guy Peters (2010), que aborda este tema desde el concepto que él llama meta- gobernanza, que se genera gracias a la noción de que una serie de organizaciones no gubernamentales, han venido ejerciendo funciones simétricas a las del sector público y gozando de una gran soberanía, por lo que puede haber una necesidad de ejercer control sobre esta forma de gobernar. Finalmente esta meta- gobernanza según Peters (2010) *“puede ser conceptualizada como el control directo al ámbito de acción en el sector público, en vez de controlar la acción directa.”* (38)

### **2.3 Modelos de gobernanza e instrumentos de gobierno indirecto**

Tomado en cuenta las áreas de estudio anteriores y de acuerdo a lo dicho por Howlett (2009) el escoger unos modelos o perspectivas, permite delimitar los instrumentos que pueden ser utilizados y así mismo determinar los objetivos políticos y las preferencias generales de aplicación.

Por tal razón y al escoger la Nueva gobernanza, se parte de unos supuestos básicos tales como que el Estado hace uniones con distintos actores; definiendo, direccionando, implementando y evaluando, las situaciones socialmente problemáticas y sus posibles soluciones. Bajo esta perspectiva, la tarea consiste en encontrar las herramientas e instrumentos adecuados para aplicar dicha gobernanza (Howlett, 2009).

Para tal búsqueda, los elementos brindados por Linder y Peters (1993) resultan esenciales, ya que ofrece los criterios adecuados para su escogencia y posterior desarrollo. Estos autores plantean la necesidad de crear *una teoría de elección de instrumentos y diseño de políticas*, la cual toma en cuenta diferentes variables como lo son el contexto, las consecuencias políticas y los conceptos técnicos y evaluativos. De esta manera se pudo encontrar que Linder y Peters (1993:9) agruparon estas características en cuatro categorías generales:

*“1) intensidad en los recursos, incluyendo atributos como el costo administrativo y la simplicidad operacional; 2) determinación de objetivos incluyendo precisión y selectividad; 3) riesgo político, compuesto por atributos relacionados con el apoyo y la oposición, tal como la visibilidad pública; 4) restricción, que incluye coercitividad y principios ideológicos que limitan la actividad gubernamental”*

Claramente estos instrumentos a utilizar harían parte de lo que se conoce como gobierno indirecto, en el que se efectúan alianzas entre el sector público y privado para generar servicios eficientes y eficaces a los ciudadanos. Las ventajas de su uso serán expuestas en consideración de los argumentos de Donahue y Zeckhauser (2011) ya que abordan estos cambios de manera precisa.

Lo primero que se pone en consideración, es que los actores que componen una sociedad se han desarrollado de manera individual; los gobiernos, el sector

empresarial y también el sector de naturaleza benéfica, han tomado su propio camino para conseguir sus objetivos de manera autónoma.

Ante este panorama se plantea que la gobernanza colaborativa puede brindar las respuestas necesarias al mayor involucramiento en los asuntos públicos por parte del sector privado. Esta gobernanza plantea que la creación de sinergias entre los dos sectores- privado y público- puede traer como consecuencia, que se alcancen metas más grandes e importantes, que si lo hicieran por si solos. Esta afirmación parte de los problemas actuales de los gobiernos, figurando grandes restricciones financieras, y de ejecución, por lo que la unión puede generar mayores capacidades o lo que los autores llaman una “fuerza multiplicadora.”

A pesar que el peso del sector privado es cada día más relevante, es fundamental aclarar que el gobierno resulta un actor esencial en este proceso, debido a que el *“gobierno, en el mejor de los casos, está autorizado para definir y poner en práctica los intereses ampliamente compartidos de una manera que las organizaciones privadas no pueden”* (Donahue y Zeckhauser, 2011: 23).

Conociendo los supuestos de los que harían parte estos instrumentos y las ventajas que ofrecerían, hay que aclarar cuáles son los cambios que se presentan con respecto a las herramientas que se utilizarían en otros modelos, ya sean de la administración pública tradicional o de la nueva gestión pública.

Según Salomon (2002) existen cinco transformaciones radicales en relación a estos instrumentos de la Nueva gobernanza pública y de los que se usaban en los modelos de admiración anteriores a esta. Los principales cambios son: De la agencia y el programa a la herramientas; De la jerarquía a las redes; De lo público vs lo privado a lo público- privado; De comandar y controlar a persuadir y negociar y; De habilidades de gestión a habilidades de legitimación.

Estas transformaciones en los instrumentos en resumidas cuentas proponen que existan mayores relaciones horizontales entre el gobierno y el sector privado, menos jerárquico y autoritario, sino que se lleguen a consensos mediante la persuasión y la negociación, por lo que deben existir nuevas habilidades gubernamentales que permita que se generen estas condiciones.

Por último existe una manera de medir el impacto que se repercute de la aplicación de estos instrumentos. Según Salomon (2002) existen cuatro elementos fundamentales para la evaluación que son: coercitividad, inmediatez, automaticidad y visibilidad.

La primera dimensión mide el grado de restricción que se le impone a la sociedad cuando se aplica un programa o política pública. La inmediatez establece la manera en que se presta un servicio público, tomando como base dos variables que son la financiación y el servicio y que pueden venir del sector privado o público, o combinarse. La automaticidad por su parte evalúa el grado de respuesta de la estructura institucional ante la aplicación de un instrumento. Finalmente la visibilidad, mide el grado de exposición del instrumento y su utilidad y aceptación.

A raíz de lo expuesto, es evidente que un instrumento que cumple con todas estas características son las APP, que serán explicadas más adelante, mostrando todo lo relacionado a estas y su materialización en América Latina

#### **2.4 Contextualización de las Concesiones en América Latina**

Antes de hablar de las APP, es conveniente mirar que instrumento prevalecía anteriormente, con la finalidad de entender cuál es su relevancia actual y por qué se empiezan a presentar como una opción viable para desarrollar. En este escenario, la herramienta predilecta para los gobiernos y la comúnmente utilizada es la que se conoce como concesión.

De manera simple se puede decir que una concesión es aquella en que *“El Estado concede el derecho al usufructo de un bien (por ejemplo: una carretera, una planta eléctrica) a cambio de un acuerdo económico entre las partes por un período determinado (Alborta, Stevenson y Triana, 2011:7)*

Es a partir de la década de los ochenta que estas concesiones entran en auge, gracias a la influencia de los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, pero también por las razones teóricas de la nueva gestión pública. Estos planteamientos pregonaban que la tradicional manera de prestar los servicios públicos eran ineficientes y mal administrados, por lo que se empieza a fundir la idea de que el sector privado era el indicado para prestar dichos servicios y para la construcción de infraestructura pública.

Como se acabó de mencionar, la influencia de la nueva gestión pública juega un papel preponderante en este proceso, debido a que sus presupuestos e instrumentos empiezan a coger fuerza y a implementarse de manera paulatina. Dentro de esta perspectiva Pessoa (2010:4) afirma que

*“estas reformas fueron influenciados por la nueva gestión pública con enfoques tales como la externalización o subcontratación de funciones, la competencia y cobro por servicios, pero también estaban por lo general relacionado con un nuevo papel a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), adoptada como reacción al creciente reconocimiento de que el apoyo tradicional a los proveedores públicos a través de préstamos para inversiones de capital no ha logrado los resultados esperados en la reducción de la pobreza”*

En el caso latinoamericano, esto se genera por diversas razones- pero todas bajo las premisas del consenso de Washington- : algunos como México y Argentina lo hicieron como una solución para aligerar el gasto público, debido a sus fuertes crisis económicas y fiscales de los años ochenta; otros como es el caso de Chile, lo hicieron para superar el déficit de infraestructura pública gracias a su apertura a los mercados internacionales; mientras que en otros como Colombia vieron como una oportunidad tanto para desarrollar redes viales y para no aumentar el déficit fiscal.

Un claro ejemplo de este auge en la adjudicación de concesiones en América Latina es que *“más de 170 fueron otorgadas en el período 1989-1999, lo que significa una media de 15 por año, con un promedio de casi 2.700 kilómetros anuales, aunque hubo años en que esa cifra se superó largamente.”* (Bull, 2004:8)

A pesar de este auge, las características que comparten estos países como lo son su debilidad institucional, un sistema de gobierno débil y borrosas reglas y regulaciones, hicieron que las participaciones privadas en proyectos de infraestructura -PPI- fueran inútiles e ineficaces, gracias al incremento en los costos de transacción y riesgos para realizar los proyectos(Pessoa, 2010). A partir de estos elementos, el balance resultante frente a las concesiones es bastante negativo en la región, a excepción de Chile, que sobresalió por sus resultados.

Las concesiones en este último país lograron que a partir de su implementación se hayan construido y renovado más de 2500 kilómetros de autopistas urbanas e interurbanas (MOP, 2012) Mientras tanto entre los casos que no dieron fruto, se puede destacar el de Colombia en el cual este mecanismo no logró desarrollar considerablemente el sistema vial. De acuerdo al Instituto Nacional de Vías de este país de un total de 11.040, 86 kilómetros de vías calificadas, el 75.29% están pavimentadas y el restante están sin pavimentar. De esas vías pavimentadas el 14.82 % se encuentran en muy buen estado, el 32,78% en buen estado, mientras que el restante se encuentra en regular, malo y muy mal estado (Invias, 2012)

De igual modo es importante mencionar que uno de los grandes puntos a resaltar con respecto al tradicional modelo de concesiones, es el referente al pago que ejerce el Estado o su entidad correspondiente, hacia el consorcio o empresa privada. En el caso colombiano, el desembolso se realizaba más allá del cumplimiento del servicio (Ramírez, 2011), mientras que en otro caso como es el de Uruguay, es importante mencionar que a pesar que *“las obligaciones del concesionario incluyen una serie de obras obligatorias y cierto nivel de servicio en las rutas, su incumplimiento no tiene sanciones específicas, siempre que el valor actualizado del gasto realizado se mantenga en los niveles pactados”* (Pereyra, 2010, 219)

En resumidas cuentas y basándose en lo dicho por Alborta, Stevenson y Triana, (2011:11) esta primera generación de concesiones

*“ha dejado una serie de lecciones aprendidas en la región, en particular en cuanto a los aspectos de capacidad institucional y de coordinación entre instituciones, y sobre todo en lo atinente al manejo y a la asignación de riesgos entre las partes. Se ha identificado en especial una serie de riesgos importantes relacionados con el manejo fiscal, y el impacto de mediano y largo plazo de estos proyectos.”*

A partir de estas experiencias generalizadas y ante la necesidad de continuar con distintos proyectos de infraestructura, es que surge otra opción como son las asociaciones público- privadas, que buscan convertirse en un mecanismo más eficaz y eficiente, que respondan ante las necesidades actuales.

## **2.5 Las APP como instrumento de gobierno**

Las APP aparecen en el contexto británico como una forma de involucrar financiamiento y capacidad de gestión en el desarrollo de infraestructura. Esta experiencia constituye el antepasado común del que derivan los diferentes modelos de APP reconocidos en los distintos marcos legales aprobados en América Latina.

Las APP tienen su sustento teórico en el paradigma de la nueva gobernanza pública. De este modo Aguilar (2006:78) afirma que *“la gobernanza se perfila como respuesta a un gobernar nuevo, orientado a la construcción de interdependencias entre estos actores y alianzas intersectoriales, lo que modifica el papel e instrumental directivo del gobierno”*

En relación a las políticas públicas y a la gobernanza, esta última plantea la escogencia de instrumentos de gobierno que tengan en cuenta a estos distintos actores, aportando cada uno la experiencia y habilidades que poseen, para así para alcanzar metas comunes. La importancia de elección de estos instrumentos es resumida de manera precisa por Ramírez (2012: 3), asegurando que:

*“La instrumentación es, en efecto, una cuestión política, puesto que la elección de un curso de acción –que puede a su vez ser objeto de conflictos entre actores e intereses involucrados- contribuye a estructurar el proceso y sus resultados. Los instrumentos de gobierno definen el conjunto de actores que participaran así como el papel que estos desempeñan, sin embargo, cada uno de los actores tienen sus propias perspectivas, procedimientos, habilidades e incentivos”*.

Su creación se remonta al gobierno del primer ministro británico John Major en 1992, con la adopción de los mecanismos contractuales tipo PFI *-Private Finance Initiative-*, que buscaban desarrollar infraestructura sin necesidad de nuevos préstamos del sector público. Esta iniciativa generó una amplia polémica; de una parte porque varios sectores de la sociedad la percibían como la continuidad a la ola de privatizaciones de Margaret Thatcher que además generaba una pérdida efectiva de poder para los sindicatos del sector público. En suma, profundizaba el proceso de desestatización de las políticas públicas al ofrecer la posibilidad a grupos empresariales de prestar servicios que antes estaban fundamentalmente a



cargo del Estado, como en el caso del desarrollo de infraestructura pública y de la prestación de algunos servicios públicos.

De esta manera todas las secretarías del gobierno británico incluyeron proyectos a través de este método entre los que se destacan: autopistas, escuelas, laboratorios, cárceles, hospitales, museos y tecnologías de la información. A pesar del éxito, el gobierno reconoció que este instrumento no era el mejor para muchos proyectos, por lo que se decide a través del *Treasury Taskforce* dar paso a un nuevo programa enfocado en los gobiernos locales denominado *Public Private Partnerships*, que es lo que se conoce en castellano como asociaciones público-privadas. La finalidad de este instrumento era: satisfacer la demanda por políticas sectoriales, coordinación, recursos especializados y un centro de conocimiento. Y sus funciones principales incluyeron el apoyo a las Autoridades Locales en el desarrollo de proyectos novedosos, producir guías de buenas prácticas, estudios de casos y otros materiales de guía (PIAPPEM; 2009:14)

De acuerdo al Departamento del Tesoro del gobierno británico, un proyecto que se realizará bajo el esquema APP debe satisfacer las siguientes condiciones: debe tratarse de programas con altos niveles de inversión, que requieran experiencia previa por parte del sector privado y un alto rendimiento de la inversión medida en valor por dinero. Igualmente, los servicios a ofrecer deben ser estructurados en términos de outputs, los riesgos del contrato deben estar entre el sector público y privado, los costos tienen que ser estimados a la duración del contrato, el valor del contrato debe ser lo suficientemente grande para evitar altos costos de transacción y los servicios importantes no deben estar sujetos a cambios rápidos.

La consolidación de este tipo de instrumentos en el caso británico se evidencia en los 625 proyectos que se realizaron bajo este esquema hasta el año 2008, según la información de la oficina nacional de auditoría del Reino Unido (Greve y Hodges, 2010).

A partir de esta experiencia en el Reino Unido la expansión de las APP ha sido vertiginosa. Varios países han empezado a utilizar este instrumento, entre los que vale la pena destacar los siguientes: Australia, Irlanda, Estados Unidos, Alemania, España, Finlandia, Grecia, Italia, Países Bajos, Portugal, República Checa,

Hungría, Polonia, Canadá, Japón y en América Latina en países como Chile y México, los cuales se explicarán más adelante.

Ante la extensión del uso de las APP en diferentes contextos, parece necesario examinar algunas de las modalidades que son adoptadas, así como las características de los contratos y los principios básicos en que se fundamentan.

En relación con las diferentes formas de relación entre actores públicos y privados, así como las modalidades contractuales adoptadas, son varias las opciones que pueden llegarse a utilizar para plasmar en la realidad un esquema APP, dependiendo de la naturaleza del proyecto. A continuación se presenta un cuadro que resumen sus distintas opciones para llevarlas a cabo:

Formula	Modalidad
Construcción- Propiedad- Operación (CPO) Construcción – Desarrollo- Operación (CDO) Diseño- Construcción- Gestión – Financiamiento (DCGF)	El sector privado diseña, construye, controla la propiedad, desarrolla, explota y gestiona un activo sin ninguna obligación de traspasar la propiedad al gobierno. Se trata de variantes de la fórmula DCFO (diseño, construcción, financiamiento, operación).
Adquisición- Construcción- Operación (ACO) Arrendamiento- Desarrollo- Operación (ADO) Wrap- Around addtion ( Construcción y operación de servicios anexos) (WAA)	El sector privado adquiere o arrienda un activo estatal, lo renueva, lo moderniza y/o lo amplía, y posteriormente lo explota, sin ninguna obligación de traspasar la propiedad al gobierno.
Construcción- Operación – Transferencia (COT) Construcción- Propiedad- Operación- Transferencia (CPOT) Construcción- Alquiler- Operación – Transferencia (CAOT) Construcción- Transferencia- Operación	El sector privado diseña y construye un activo, lo explota, y cuando termina el contrato de explotación, o en alguna otra fecha preestablecida, lo transfiere al gobierno.  Posteriormente el socio privado lo alquila o lo arrienda del gobierno.

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2004, 9)

En suma, con la evolución de las APP a partir de la primera experiencia –ya mencionada- de los PFI puede señalarse que este mecanismo contractual posee las siguientes características (Ramírez, 2012: 5):

- *“El gobierno encarga a un privado el diseño, financiamiento, construcción, mantenimiento y operación de un activo –infraestructura-, así como la prestación de los servicios relacionados. Este tipo de encargos se materializa en contratos de largo plazo –entre 20 y 30 años-.*
- *El gobierno establece las condiciones –niveles- de disponibilidad y desempeño de los servicios contratados, que constituyen la base para la remuneración a los privados. En consecuencia, no se paga por la infraestructura sino por los servicios una vez estén disponibles para el usuario final. Sin embargo, la infraestructura retorna al gobierno una vez que vence el plazo establecido para el contrato.*
- *La remuneración para los privados proviene principalmente de los recursos públicos, y solo ocasionalmente de pagos realizados por los usuarios de los servicios.*
- *El gobierno mantiene la responsabilidad por la provisión del servicio. Así, por ejemplo, en casos relacionados con educación, la vinculación de docentes, los reglamentos o el currículo son responsabilidad exclusiva del gobierno”*

A partir de la revisión de la literatura sobre el tema, puede señalarse que este tipo de mecanismos está basado en tres principios: valor por dinero, riesgos compartidos y eficiencia. El concepto de valor por dinero es el componente técnico cuantificable que describe que la obligación de los gobiernos no es el de prestar servicios a los costos más bajos, sino el de encontrar un punto de equilibrio entre los costos de los servicios prestados y los beneficios resultantes a largo plazo. De acuerdo a la Partnership Uk (2009: 3) el valor por dinero puede ser definido como *“La óptima combinación del costo (calculado en base a la vida útil total del activo) y calidad del bien o del servicio para cumplir con los requerimientos del usuario.*

*Valor por dinero no es la elección de bienes y servicios basados en la propuesta de menor costo”.*

En cuanto a la adecuada distribución de riesgos entre los socios públicos y privados *“permite superar algunos problemas asociados con las fallas en los procesos de concesión en la región, particularmente los relacionados con sobrecostos, renegociaciones de contratos, así como atrasos en el comienzo y entrega de las obras para el servicio de los usuarios”* (Ramírez, 2012: 6).

La distribución de riesgos entre las partes es el eje central de un modelo APP, independientemente de las condiciones del proyecto. En este sentido Alborta, Stevenson y Triana (2011:17) comprenden que

*“Independientemente de la naturaleza de los contratos de APP y de la base de su retribución, la asignación de riesgos y responsabilidades en los acuerdos de APP debe responder a principios realistas de equidad y balance para ambas partes. Si las evaluaciones de riesgo no son realistas, o se asignan demasiados riesgos al sector privado, los inversionistas privados no se interesarán o cargarán un costo adicional por el riesgo (Barbero, 2009). Por otro lado, si el sector privado no asume algunos de los riesgos o se asignan demasiados riesgos al gobierno, se pierde el espíritu de un esquema de APP y no se maximiza el potencial de ganancias”.*

En esta materia es importante que se establezca en el contrato los riesgos que van a asumir cada uno, en caso de que aparezcan diferencias. Esta figura jurídica del contrato es determinante para desarrollar las APP exitosamente, porque permite trazar una hoja de ruta definiendo el papel de cada actor; por eso será explicada en cada caso.

Finalmente, un aspecto que está abierto al debate en relación con las APP es la discusión sobre la eficiencia, que en este caso se refiere fundamentalmente a los roles que corresponden tanto al sector público como al sector privado- en relación con el desarrollo de infraestructura. Como señala Ramírez (2012: 6) *“en suma, este tipo de modelos de contratación promete más eficiencia en el desarrollo de infraestructura pública -productiva y social-, toda vez que asegura una distribución de roles y responsabilidades donde los actores podrían ser más eficientes. Esto*

*es, la experticia privada en la construcción y operación de infraestructura, y la experiencia pública en la prestación de los servicios. Igualmente, ofrece una oportunidad para la innovación en la acción pública. Greve y Hodges (2010) proponen que un factor clave para alinear medios privados con propósitos públicos es vincular estrechamente el éxito de los proyectos con la financiación privada. Así, los inversores privados podrían ver los proyectos de infraestructura como inversiones seguras y confiables; mientras que las organizaciones del sector público podrían utilizar la financiación privada al tiempo que mantienen el interés colectivo en los proyectos”.*

### **3. APP en América Latina**

En este capítulo del trabajo se pretende dar un panorama completo acerca del marco legal adoptado en cuatro países latinoamericanos para la gestión de las APP. Como se mencionó en la introducción los casos seleccionados son México, Chile, Colombia y Uruguay.

Para el análisis de los casos, se presentará la siguiente estructura: Primero se explicará los antecedentes de participación privada en proyectos de carácter público, para posteriormente explicar tres puntos esenciales para la realización de

proyectos tipo APP como lo son: financiamiento, marco legal y estructura institucional. Para los casos de México y Chile se describirá un proyecto que se haya materializado bajo este esquema, mientras que en Colombia y Uruguay no será posible debido a que hasta la fecha no se ha realizado ninguno. Adicionalmente se le brindará al lector una definición de lo que entienden cada uno de estos países por asociación público-privada, con el fin de tener mayores elementos para su entendimiento.

### **3.1 México**

#### **3.1.1 Antecedentes**

En México al igual que en los demás países de América Latina, se incorpora al sector privado a proyectos y obras que antes eran exclusivos del Estado, a causa de la precaria infraestructura física y a la falta de recursos públicos para su desarrollo. Ante este escenario el gobierno mexicano se ve frente a la necesidad de encontrar nuevos mecanismos que permitan avanzar en esta dirección, lo que trajo como consecuencia la creación en los años noventa de los Proyectos de Infraestructura Productiva de largo plazo, mejor conocidos como los PIDIRIGAS.

De acuerdo a la Secretaria de Hacienda y Crédito público de México (2012:21) *“Los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo son obras cuya ejecución se encomienda a terceros, los cuales realizan las inversiones respectivas por cuenta y orden de las entidades públicas y, con frecuencia, obtienen los recursos financieros con que se cubre el costo del proyecto durante el periodo de construcción.”*

Por otro lado cabe mencionar que este esquema de PIDIREGAS escogió la opción financiera conocida como CAT – Construir, Arrendar y Transferir. Esto significó que una vez concluida la obra, ésta era arrendada a la empresa que la construyó hasta que se finalizara los pagos acordados con la entidad pública, con el compromiso de que al final de esta etapa fuera devuelta a la entidad pública pertinente.

A pesar que en el papel el esquema de PIDIREGAS resultaba ser muy positivo para el avance de la infraestructura, desde el punto de vista presupuestal y financiero no resultó tan provechoso para el Estado. Según la Secretaria de

Hacienda y Crédito Público la deuda de las PIDIREGAS se acercaba a los 570. 1 millones de dólares en el año 2010, lo que llevó a que una entidad como PEMEX – Petróleos de México- no siguiera realizando proyectos bajo este esquema, más que todo gracias a las modificaciones que sufrió la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el 2009.

A partir de la evaluación de los resultados obtenidos por la experiencia anterior, se decide incorporar otro mecanismo, conocido como los PPS – Proyectos para la Prestación de Servicios- . En esta nueva modalidad una entidad contrata con una empresa privada con el fin de que se presten ciertos servicios específicos destinados al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. En este esquema que empezó en el Reino Unido a mediados de la década de los noventa, es importante decir que existe un inversionista privado que *“diseña, construye, financia y opera infraestructura de apoyo para prestar diversos servicios a las dependencias y entidades del sector público” (SHCP, 2007:6).*

A partir del 2003 este esquema empieza a volverse relevante en el contexto institucional mexicano, ya que se comienza a utilizar en distintos sectores como el de educación, salud y de infraestructura. En este modelo se evidencian grandes coincidencias con el modelo actual APP desarrollado en ese país. Entre sus principales características se puede encontrar, la asignación de responsabilidades y riesgos compartidos entre el sector público y el privado; contratos a largo plazo que tienen en cuenta los servicios, niveles de calidad y estándares de desempeño; financiación propia, a través del sistema bancario tradicional y mecanismos de pago referentes como gastos corrientes del presupuesto, teniendo en cuenta las condiciones anteriores.

### **3.1.2 Marco legal**

En los siguientes párrafos se explicará el ámbito jurídico bajo el cual se rigen las APP en México, principalmente la *Ley de Asociaciones Público Privada*, del 16 de enero de 2012.

Lo primero que sería relevante destacar de esta ley es lo referente al artículo 2, que define el esquema del presente análisis. Según el texto jurídico por asociaciones público privadas se entenderá:

*“aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público o al usuario final y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el País. “*

De igual manera se plantea que este esquema debe contar con una justificación; ya sea técnica, social o económica, dando a conocer las razones por las cuales se considera más útil que otros esquemas tradicionales.

Otro aspecto interesante de la ley, es que propone en su artículo 3 que estas asociaciones entre el sector público y el privado no solamente estarán limitados a su uso tradicional- infraestructura vial, educación y salud- sino que también servirá como referente para los proyectos de innovación, en temas variados como por ejemplo inversión productiva, tecnología, o investigación aplicada; teniendo en cuenta los centros de educación superior y las instituciones científicas tecnológicas, para que estas hagan alianzas productivas con las entidades estatales.

Un aspecto de gran importancia de la presente ley, frente a los ámbitos jurídicos y legales, es el contenido en el *Capítulo Segundo, De la Preparación e inicio de los Proyectos, Sección Primera, De la Preparación de los Proyectos* , ya que a partir de su artículo 13 establece las condiciones y términos para poder realizar un proyecto tipo APP (ver artículos 13 en adelante).

Así se puede destacar los siguientes aspectos: El contrato entre las dos partes- la entidad pública y la(s) empresa privada- debe ser a largo plazo, y además debe incluirse los derechos y obligaciones de cada una de las partes; otorgamientos de permisos, concesiones o autorizaciones para el uso y explotación de los bienes públicos; así mismo establece que para los proyectos de innovación o investigación científica- tecnológica, será necesario que estas sean acordes a las leyes correspondientes a esta materia.

Por último cabe subrayar la importancia del contrato en los proyectos APP, como mecanismo que nace en principio en forma de un acuerdo o pacto de voluntades entre dos o más personas naturales o jurídicas. Para la existencia y validez de los



contratos se requiere que estén enmarcadas dentro de la constitución y la ley. De igual manera cabe resaltar que las cláusulas contractuales son ley para las partes, con una ventaja, y es que los contratos se basan en la unión de voluntades y acuerdos, que generan derechos y obligaciones, pero que trae como beneficio que traza una hoja de ruta clara y precisa con respecto al proyecto a realizar. A partir de este entendimiento y contextualización del concepto del contrato, La ley de asociaciones público privadas de los Estados Unidos de México define en su *Capítulo Sexto, De las Asociaciones Público- Privadas , Sección Segunda, De los Contratos de Asociación Público- Privada* , la manera en que debe celebrarse un contrato; lo que deben contener cada uno de estos y también los parámetros jurídicos mediante el cual deben regirse y regularse, que trae como consecuencia una mayor transparencia y certeza a la hora de incurrir en este tipo de procesos.

### **3.1.3 Financiamiento**

En esta sección nos centraremos en lo concerniente al esquema financiero planteado por las APP en México. Es fundamental mencionar que desafortunadamente hasta noviembre de 2012 no se ha oficializado el *Reglamento de La Ley de Asociaciones Público- Privadas* que es el documento que regula la presente ley y que podría brindar más elementos de juicio para el análisis presente, en especial en el aspecto financiero.

En razón a la afirmación anterior, se puede decir que lo primero que hay que tener en cuenta es que el primer paso es un el estudio de viabilidad, que se inicia cuando se piensa realizar un proyecto de tipo APP. Por consiguiente, se debe construir presupuestalmente el proyecto APP, inicialmente con los estudios previos referentes a los recursos con que se desarrollará la obra, teniendo presente la cantidad a aportar por parte del Estado o su entidad delegada como del privado que vaya a participar. Además la institución gubernamental debe adelantar los análisis con respecto a la viabilidad económica y financiera de la obra (artículo 14, puntos VII y VIII).

Por otra parte y para que no sucediera lo mismo que con la figura de los PIDIREGAS, que se caracterizó por el crecimiento exponencial de la deuda, se insta que para el inicio de los proyectos mediante APP, es obligación para el

gobierno federal, mediante su Secretaria de Hacienda y Crédito Público, tener en cuenta las posibilidades y presupuesto de gasto e inversión por parte del sector público para este tipo de tipo de proyectos, con el fin de fijar un monto máximo anual para la realización de nuevas obras o de las que ya están en marcha.

Con base en el concepto de valor por dinero es que el Estado mexicano, a través de la ley APP 2012 decide establecer unos medidas mínimas para las personas naturales y jurídicas que quisieran participar en las APP. Entre estas se pueden destacar: la aportación de un capital mínimo sin derecho a retiro y el régimen financiero del proyecto, con las contraprestaciones a favor del desarrollador.

Por último y siendo uno de los aspectos más relevantes para el tema del financiamiento, cabe mencionar que el artículo 96 de la ley reguladora de las APP (2012:29) dice lo siguiente:

*“El desarrollador será responsable de aportar los recursos para la ejecución de la obra y la prestación de los servicios.....En los términos y condiciones establecidos en las bases del concurso, la dependencia o entidad contratante podrá aportar, en bienes, derechos, numerario o cualquier otra forma, recursos para la ejecución de la obra y la prestación de los servicios. Estas aportaciones no darán el carácter público a la instancia que los reciba, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.*

Estas condiciones hacen pensar que los privados podrán financiarse tal y como lo han venido haciendo con las PPS, que es a través de la banca tradicional y del sistema financiero, siempre y cuando puedan demostrar un importante músculo financiero.

#### **3.1.4 Estructura institucional**

La ley que regula las APP incorpora una aclaración sobre que entidades pueden participar en este tipo de planes, y además determina sus responsabilidades en cada etapa del proceso. Hay que resaltar que dicha norma define en su artículo 4, que cualquier entidad de la administración pública federal, en cualquiera de sus niveles, puede convocar a este tipo de proyectos, de acuerdo a su misión y función social dentro del Estado mexicano.

Teniendo en cuenta la amplitud de este esquema y que cualquier institución gubernamental puede hacer uso de esta, es importante mencionar cuales son las entidades que regulan estos proyectos. En el primer reglón hay que resaltar el papel que juega la Secretaria de Hacienda y Crédito Público-SHCP- debido a que para la realización de las APP se convierten en una instancia fundamental.

De acuerdo al marco jurídico existente la SHCP tiene varias funciones; la primera es que esta entidad está autorizada para interpretar la ley que regula las APP en el campo administrativo, siempre bajo las consideraciones y argumentos de la entidad que vaya a realizar un proyecto bajo este esquema y respetando su autonomía. (Artículo 8, ley APP, 2012). Asimismo la SHCP en el momento de determinar la viabilidad de los proyectos, deberá realizar todo lo necesario para publicar lo relativo a los proyectos APP, a fin de dar a conocer la información estadística con respecto a este tipo de herramienta, que deberá incluir varios aspectos como lo son el nombre del proyecto, número de licitación y/o registro, nombre del convocante, nombre del desarrollador, plazo del contrato e indicadores asociados a la rentabilidad social, financiera y económica del proyecto entre muchos otros .

Otra entidad que es fundamental en esta estructura institucional es la Secretaria de la Función Pública, ya que al igual que la SHCP ejerce responsabilidades muy importantes para que dichos esquemas APP tengan un buen resultado. En tal sentido y al igual que la SHCP, la Secretaria de la Función Pública está autorizada para interpretar la norma en todo lo concerniente a la propiedad inmobiliaria federal, avalúos y a las responsabilidades de los servidores públicos, por lo que está facultada a inmiscuirse en los proyectos bajo las mismas reglas de respeto y autonomía hacia las entidades encargadas del proyecto.

Es así que esta entidad, a través del sistema electrónico de información pública gubernamental de licitaciones y contrataciones del Estado – CompraNet, - deberá incluir toda la información con respecto a proyectos APP ya sean federales o estatales, al igual que los proyectos solicitados que son los que permiten a las personas naturales o jurídicas presentar obras que no han sido contempladas por las entidades estatales, todo esto con el fin de establecer la viabilidad de los

proyectos, los programas anuales en la materia y así proporcionar los elementos necesarios para que los procedimientos se den de manera transparente para los participantes y el público. (Artículo 11)

Por esto que la Secretaria de la Función Pública es la encargada de ejercer control en todo lo correspondiente a la preparación, inicio y adjudicación de los proyectos de APP, aclarando que los aspectos técnicos, de prestación, ejecución y de cumplimiento recaerá en la entidad solicitante.

Por último cabe mencionar que en menor medida, pero entendiendo la importancia de su participación, la Secretaria de Ambiente y Recursos Naturales también se involucra del proceso en los proyectos de APP. Esto se debe a que en los estudios previos a la realización de las obras se deben tener en cuenta el impacto ambiental que esta puede llegar a tener y del mismo modo se debe considerar las posibles acciones para no generar desequilibrios ecológicos y ambientales (Artículo 15,22 y 117 ley APP, 2012).

### **3.1.5 Hospital regional de Alta especialidad del Bajío**

A continuación se presentara uno de los proyectos más exitosos del Estado mexicano en relación a esquemas APP, con el fin de exponer como se desarrolla una obra bajo este tipo de esquemas y así poder demostrar los beneficios de este instrumento.

El Hospital del Bajío se presenta como un proyecto de tipo PPS, que buscaba responder a una necesidad sanitaria en el Estado de Guanajuato, debido a que se estimaba que alrededor del 54% de la población no tenía acceso a servicios médicos.

A raíz de la demanda social, el proyecto tenía unos objetivos generales que se pueden resumir de la siguiente manera: desconcentrar responsabilidades y recursos, acercar servicios de alta especialización de salud a la población, descentralizar recursos federales a través de la Secretaria de Salud y fortalecer con recursos y atribuciones la capacidad de respuesta Estatal.

En razón a estos objetivos, se articularon una serie de pasos e instancias para llevar a cabo el esquema PPS. Dentro de este proceso se pueden resaltar algunos de los siguientes elementos: análisis y selección de empresas de asesoría

legal, técnica y financiera, elaboración de análisis Costo- Beneficio a nivel perfil, sondeo del mercado, proceso de licitación de inversionista proveedor, desarrollo de infraestructura e inicio de prestación de servicios (Villa, 2009).

A partir de este proceso, la Secretaria de Salud firma un contrato a largo plazo con la empresa española Acciona, comprometiéndose a: diseñar, construir, mantener el activo, negociar el financiamiento y operar el servicio. A cambio recibirá una remuneración, que dependerá de la calidad de los servicios prestados y estipulados en el contrato. El pago ejercido por la Secretaria se genera a través de una tarifa fija, basada en el mecanismo de valor por dinero o gastos corrientes. Asimismo quedó estipulado que el particular es quien mantiene la propiedad, la ópera y permite que esté disponible. Mientras tanto la entidad gubernamental es quien presta todos los servicios médicos, contratando el personal necesario y brindando la atención al usuario.

## **3.2 Chile**

### **3.2.1 Antecedentes**

Al igual que sucede con México, la experiencia chilena en el involucramiento del sector privado en el desarrollo de infraestructura y prestación de servicios es bastante amplia, debido a que desde comienzo de la década de los noventa se empiezan a utilizar esquemas de asociación con los particulares.

Este mecanismo surge debido al déficit en infraestructura que presentaba este país. Según cálculos del propio gobierno alcanzaba los US\$ 11.000 millones, lo que representaba un obstáculo para el crecimiento económico y también para el panorama de competitividad que se avecinaba en los años venideros. Además de esta problemática, también se contaba con que los fondos y presupuestos públicos no alcanzaban los niveles necesarios de inversión para superar este atraso, por lo que era necesario encontrar nuevas soluciones, como por ejemplo la alianza con el sector privado, que se denominó sistema de concesiones. (Ministerio de Obras públicas- MOP- 2003)

Es a partir de 1992 que este modelo de APP empieza a fortalecerse de manera abrumadora, permitiendo que aumentara la inversión privada en infraestructura y con esto el nacimiento de nuevas obras públicas. Ciertamente el sistema chileno

se caracterizó por un principio esencial que es el “*pago por uso de infraestructura*” (MOP, 2003, 3). Esta primicia certifica que el modelo consistía en que los usuarios eran los que iban a terminar pagando la obra, después de que el inversor y constructor privado realizara la tarea encomendada.

La participación privada se regía mediante el modelo de contrato conocido como BOT -Build Operate and transfer - el cual se estableció en la ley 19.068 de 1991, que consistía en que la empresa encargada de realizar el proyecto tenía que construir, operar y finalmente transferir la obra al final del plazo establecido con la entidad contratante, que además se financiaba mediante el pago que hacían los ciudadanos por su uso, lo que permitía que la empresa privada recuperara su inversión inicial y generara nuevos ingresos, ya que era esta última quien ponía los recursos para poder llevar a cabo los proyectos.

La primera obra concesionada y que utilizó el mecanismo antes explicado es el llamado Túnel del Melón que fue adjudicado en el año de 1993 y fue acabada dos años después. A partir de ahí se pueden mencionar una gran cantidad de obras tales como la autopista de La Serena a Puerto Montt, Nueva Ruta 78: Santiago-San Antonio, Ruta 68: Santiago – Valparaíso – Viña del Mar y Troncal Sur en el Valle del Aconcagua. De igual forma se construyeron autopistas urbanas tales como Autopista Central, Costanera Norte y dos sectores de la Circunvalación de Américo Vespucio (MOP, 2003)

### **3.2.2 Marco Legal**

Aunque la principal fuente jurídica para los esquemas de APP de Chile es actualmente la Ley 20410 de 2010, es importante mencionar algunas leyes anteriores que permitieron el avance en este rubro, tal y como se evidenció en la sección anterior. Entre estas normas la primera es la ley 19.068 de 1991, que modificó el *Decreto con fuerza de Ley 591 de 1982*, debido a que esta última a pesar que permitía el involucramiento del sector privado en esta área, nunca fue utilizada, por lo que fue necesaria una reforma que le hiciera aplicable.

La ley 19068 definía en el artículo 1 que "*Cualquier persona, natural o jurídica, podrá postular, ante el Ministerio, la ejecución de obras públicas mediante el sistema de concesión*" (BCN Legislación Chilena, 1991: 1). Esta definición implicó

un nuevo rumbo en la ejecución de las obras públicas, ya que dada la posibilidad de que cualquier persona pudiera desarrollar esta labor antes exclusiva del Estado, siempre dentro de las medidas que establecía la ley. Esta norma reguló asimismo las condiciones para el desarrollo de la obra, estableciendo los parámetros para el proceso de licitación, construcción, operación y restauración, además de establecer las responsabilidades contractuales entre el Estado y la empresa ganadora de la licitación, en un contrato de concesión.

Posterior a esta ley, se hace necesario establecerle unas modificaciones, plasmadas en la Ley 19.252 de 1993, principalmente a lo referente al artículo 7, que trata sobre los plazos del contrato, la estructura tarifaria y los pagos y subsidios ofrecidos por el Estado, todo esto tras el proyecto del Túnel El Melón. En estos ítems las transformaciones se dieron gracias a que la Ley de 1991 planteaba que la oferta escogida era la que ofreciera un menor plazo de concesión y una menor cantidad de recursos desembolsados por el Estado. La modificación de 1993 hace referencia a estos dos puntos sin establecer ningún rango específico, al entender que cada proyecto cuenta con unas especificaciones distintas, distinguiendo que lo conveniente no siempre resulta menor tiempo o menos recursos del Estado.

A pesar de los cambios positivos, el Estado chileno identificó la necesidad de incorporar más aspectos al sistema de concesiones, que se generó a través de la Ley 19.460 de 1996 y del Decreto N 900. Entre sus inclusiones y modificaciones más importantes se encuentran las concernientes a; iniciativas privadas para la ejecución de obras públicas, ampliación de los términos y condiciones de acuerdo al tamaño y especificaciones técnicas de la obra (artículos 1 y 7); mejoras en los contratos de concesión y sus plazos, teniendo que detallar la durabilidad de la obra y si esta se hace por etapas, como también los pagos ejercidos por parte del Estado. Así mismo se le faculta al MOP para modificar el contrato en razón al interés público en el que deberá compensar al concesionario en caso de causar algún perjuicio (artículos 7, 9, 19, 20). Por último se incorpora un mecanismo importante que es la inclusión de la prenda, comprendida en el artículo 42, que busca proteger al financista de la obra.

Finalmente se puede hablar de la Ley 20410 de 2010, que es la norma que recoge la experiencia de más de 20 años, que busca estar acorde con las transformaciones que se viven constantemente en el mercado y en el relacionamiento entre el Estado y los particulares. De esta manera se puede expresar que la ley contribuye de gran manera a fortalecer el esquema APP. Lo primero que se puede subrayar es su artículo 1, que incorpora de manera precisa algunas condiciones a la empresa concesionaria en términos de condiciones técnicas, de calidad y de prestación del servicio, según las circunstancias del contrato.

Por otro lado, esta ley se refiere a un aspecto fundamental en lo relacionado con las APP, que tiene que ver con la precalificación de los concursantes para ganarse la licitación correspondiente. Es por tal razón que en su artículo 6 aclara que solo los consorcios o empresas que cumplan con los requisitos jurídicos, financieros, técnicos, de experticia y de transparencia en materia laboral, podrán participar en dicha competencia para ejecutar el proyecto. De la misma forma, aclara que tratándose de proyectos de iniciativa privada y que se relacionen con obras en áreas susceptibles como lo son el sector salud, penitenciario y vial, se tendrán aún más en cuenta estas condiciones de precalificación, lo que permitirá establecer una mayor seguridad jurídica.

Finalmente cabe mencionar que el énfasis de la norma está enmarcado en la figura del contrato. Como ya se dijo en el caso mexicano, el contrato constituye un elemento esencial en el aspecto jurídico de cualquier pacto. Es por tal motivo que la Ley 20410 trata sobre este aspecto ampliamente, especialmente en los artículos 19, 20 y 28.

Los dos primeros son modificaciones a la norma anterior de 1996 y tratan sobre lo siguiente: el 19 hace referencia a la posible intervención del Estado en transformaciones que puedan llegar a ocurrir frente al proyecto teniendo en cuenta el interés público y que en caso de que suceda, se le debe compensar económicamente a la empresa que lleva a cabo la obra. Pero igualmente expone que lo pactado en el contrato en cuanto a estándares de calidad y servicio no será susceptible de pagos extras por parte del gobierno. Por otro lado hace explícita



algunas condiciones de los contratos como el plazo de entrega y el monto de máximo de inversión.

Mientras tanto el artículo 20 trata de las modificaciones acordadas por el gobierno y la concesión, fijando un marco para realizar dicho cambio, que debe estar avalado por el MOP y el Ministerio de Hacienda y, que debe estar justificado técnicamente para su aprobación, siempre teniendo en cuenta las cláusulas plasmadas en el contrato (artículo 28)

### **3.2.3 Financiamiento**

Como se ha dicho en anteriormente, el financiamiento del esquema de APP en Chile está basado en el principio de *“pago por uso de infraestructura”*. Esto quiere decir que finalmente el que termina pagando la obra final es el usuario, ya que los ciudadanos que se benefician o utilizan estas obras tienen que pagar un cobro, que por ejemplo en el caso de las autopistas urbanas se da a través del peaje, ya sea electrónico o mecánico.

Teniendo en cuenta este aspecto, lo básico en esta sección es mirar los mecanismos que se utilizan para financiar los proyectos durante las etapas de diseño y construcción, debido a que la operación y explotación están perfectamente claras.

Por tal motivo, el sector privado es quien termina aportando la mayor cantidad de capital, que es recuperado posteriormente durante la etapa de explotación del bien. De esta manera los estudios de diseño pueden llegar a ser financiados tanto por el gobierno como por los privados, dependiendo si es una obra de iniciativa pública o privada. En tal caso de que el proyecto aplique a la segunda opción, la Ley 20410 de 2010 establece en su artículo 6, que los diseños y las bases de licitación deberán ser financiadas por los consorcios precalificados, a sabiendas de que el MOP escogerá una entidad independiente para que realice los estudios que considera pertinente.

En este caso, las empresas particulares que se inmiscuyen en estos esquemas, se financian esencialmente del sistema bancario y financiero del país, gracias a las modificaciones jurídicas hechas por el Estado, que buscaban acompañar de

manera clara el sistema de concesiones y establecer las menores trabas posibles. De acuerdo al MOP (2003:20) se recalca lo siguiente:

*“Dentro del primer grupo de normas destaca la modificación de la Ley General de Bancos para ampliar los préstamos a las concesionarias y constructoras, las modificaciones a la legislación de administradoras de fondos de pensiones, compañías de seguros, fondos de inversión y fondos de inversión de capital extranjero, para que pudieran intervenir en el financiamiento de las concesionarias y la modificación de la ley de valores que permite securitizar los flujos de las concesiones.”*

Finalmente existen otras posibilidades de financiamiento como pueden ser subsidios o pagos entregados por el Estado, dependiendo de la naturaleza del proyecto y si el Estado busca modificarlo. Conjuntamente se accede a que terceros aporten capital al concesionario siempre bajo los parámetros legales y contextuales (BCN, Ley 20410 de 2010, Artículo 19).

#### **3.2.4 Estructura institucional**

La implementación del sistema de concesiones, requería contar con una plataforma organizacional que estuviera acorde con las necesidades que planteaba este esquema. En cabeza de dicho sistema está el MOP, que es el encargado de coordinar todo lo relacionado con estos tipos de asociación.

Dentro del MOP existen unas dependencias que ejercen este tipo de labores, encabezada por la Dirección de Obras Públicas, que además tiene un área que es realmente la que gestiona todo lo relacionado con este instrumento, llamada Coordinación General de Concesiones.

De acuerdo a la propia Coordinación (2012), esta área es:

*“el servicio encargado de generar obras de infraestructura pública para el desarrollo nacional, en el marco de la modalidad de asociación público-privada, que preserve y mejore la calidad de vida de los chilenos y su entorno. Entre sus funciones se encuentran la de aceptar o rechazar iniciativas privadas de concesión presentadas por particulares; la programación de procedimientos de licitación para la contratación de estudios, proyectos y ejecución de obras públicas a través del sistema; proponer las condiciones administrativas y económicas a las que se*

*sujetarán los procesos de licitación; formular las normas de fiscalización de los contratos de concesión y proponer las modificaciones que sean necesarias incorporar a los contratos de concesión en construcción u operación, entre otras”*

A pesar que la estructura institucional para las concesiones recae en gran parte sobre este actor, la Ley 20410 de 2010, crea en su artículo 1Bis un Consejo Consultivo de Concesiones, que está integrado por: el Ministro de Obras, un consejero de libre designación y remoción impuesto por el MOP, además de cuatro consejeros del sector académico y más precisamente pertenecientes de alguna facultad de economía, ingeniería civil, arquitectura y ciencias jurídicas. Según el inciso 3:

*“este consejo estará encargado de informar acerca del tipo de infraestructura que se desarrollará al amparo de esta ley, de los proyectos y de las modalidades de régimen concesional, teniendo en cuenta, entre otros antecedentes, y en caso de que ellos existan, los planes regionales de desarrollo urbano y los planes reguladores comunales, intercomunales y metropolitanos y la evaluación social aprobada por el organismo de planificación competente”* (BNC, Ley 20410 de 2010: 2 y 3)

### **3.2.5 Ruta 5 o Panamericana**

En esta parte se describirá uno de los proyectos más importantes de Chile en cuanto a infraestructura vial que utilizó su sistema de concesiones (APP) para desarrollarlo satisfactoriamente y que sirvió para responder al déficit que se presentaba en este campo.

La Ruta 5 o Panamericana es la principal carretera de Chile, que inició su construcción en 1946 y que comunicaba a la capital –Santiago- con la ciudad de la Serena. Para la década de los noventa esta carretera quedó relegada ante las necesidades que afrontaba el país en cuanto a su desarrollo, contando solamente con un tramo de doble calzada, entre Santiago y San Fernando. Esta precaria infraestructura vial trajo como consecuencia varios trancones y mayores tiempos en los desplazamientos, que en sí hicieron que la vía se deteriorara cada vez más (MOP, 2003).

Además de los problemas asociados a la movilidad, el gobierno identificó que durante el periodo de 1990 a 1994, se invirtieron un total de 2300 millones de dólares, que según los cálculos del propio MOP harían que se tuviera una carretera óptima en un periodo de no menos de 50 años.

Para que el proyecto se pudiera materializar de manera acertada, el MOP crea la Unidad Ejecutiva de la Ruta 5, conformada por 12 personas especializados en distintos temas, que tenían como función estructurar todos los pliegos para poder conseguir los financiadores que la obra necesitaba. Por otro lado esta Unidad determinó que la obra iba a ser concesionada en 8 tramos y que iba a alcanzar un monto total de más de 2000 millones de dólares, financiada en su totalidad por empresas del sector privado, recuperando su inversión total mediante el “pago por uso de infraestructura” a través de los peajes con los que contaría la vía.

Gracias a las gestiones de esta Unidad – que posteriormente se convirtió en la Coordinación General de Concesiones-, se hizo realidad uno de los proyectos más grandes realizados bajo este tipo de APP. Esta obra de 1.434 kilómetros permitió la doble calzada desde Santiago hasta Puerto Montt, con una operación total de todos sus tramos, que conjuntamente trajo otros beneficios tales como la construcción de 208 pasos peatonales y 161 pasos superiores en beneficio de los pobladores vecinos de la carretera.

Por último se pueden mencionar tres beneficios identificados por el MOP (2003:13) que surgieron a través de esta obra, como lo son:

- *“En primer lugar, transformar la antigua panamericana en una vía moderna de alto estándar con un alto nivel de seguridad vial, mejorando los tiempos de viaje y aumentando significativamente la conectividad entre los centros poblados y de producción”*
- *En segundo lugar, la concesión de la ruta 5 permitió al Estado destinar recursos públicos a la inversión social acorde con el objetivo de reducir los niveles de pobreza en nuestro país.*
- *Finalmente la concesión de la ruta permitió contar con operadores privados de la carretera, dedicados a conservar la vía en óptimas condiciones,*

*realizar las inversiones requeridas oportunamente y velar por el buen servicios para los usuarios.”*

### **3.3 Colombia**

#### **3.3.1 Antecedentes**

En el caso colombiano la participación privada en temas de infraestructura ha sido poco productiva debido a que el déficit en esta área sigue siendo muy alto. Es por eso que en esta parte se va a recoger los antecedentes tanto jurídicos como prácticos en esta materia, a pesar que en este caso el modelo no ha sido tan fuerte como si lo ha sido en otros países.

En el aspecto jurídico se puede decir que a partir de la constitución de 1991 se han generado una gran cantidad de leyes que admiten y facilitan los esquemas de participación privada en la construcción y prestación de infraestructura y servicios públicos, tales como las leyes 80 de 1993, 489 de 1998 y 1150 de 2007.

En este sentido hay que resaltar la Ley 489 de 1998, especialmente los artículos 95 y 96 que con base a los principios del artículo 209 de la constitución política , permite que las entidades estatales pueden asociarse o firmar convenios con personas jurídicas particulares con el fin de prestar servicios y dar cumplimiento a sus funciones administrativas.

También es inminente subrayar el Conpes 3615 de 2009, debido a que en este documento se da una mirada conceptual al esquema APP, explicando su definición y su posible uso, e igualmente expone los beneficios de su implementación para la construcción de infraestructura pública.

En esta contratación con el sector privado es importante hablar, de manera breve, del caso de la infraestructura vial, ya que es una de las áreas en que ha sido más utilizada. Para el caso colombiano, el sistema de concesiones utilizado por el país no ha brindado los frutos esperados. De acuerdo a Vargas (2006) han existido problemas desde una mirada técnica, jurídica y financiera en el sistema de concesiones. Desde el punto técnico se ha vuelto recurrente el cambio en las especificaciones de los proyectos como por ejemplo en la vía Bogotá-Villavicencio. En el campo jurídico se ha vuelto costumbre que los concesionarios reclamen mayores recursos, debido a que sustentan desequilibrios financieros,

pero también a que en el 56% de los casos la contratación se ha hecho de manera directa, debido a la falta de participantes. Y en lo que respecta al ámbito financiero, los problemas se han generado por dos cuestiones fundamentales: la primera, tiene que ver con las constantes prórrogas que se han presentado en los proyectos ocasionando que no se cumpla el cierre financiero estipulado y esto trae como consecuencia el retraso en la construcción de la obra. La segunda, tiene que ver con la falta de estudios del mercado, al no haberse tenido en cuenta algunas variables claves de los aspectos sociales y económicos que según Vargas (2006) hacen que se generen pasivos importantes.

### **3.3.2 Marco Legal**

En este aspecto hay que mencionar la Ley 1508 de 2012 que regula este modelo de asociación y establece todas las reglas para su realización.

La Ley 1508(2012:1) en su artículo 1 define las APP de la siguiente manera:

*Las Asociaciones Público Privadas son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.*

Esta ley también incorpora la opción de realizar proyectos de APP -tanto de iniciativa pública, como de iniciativa privada- y los reglamenta planteando los procedimientos de selección, adiciones y prórrogas de los contratos, como también de las revisiones de pertinencia de las iniciativas privadas según el caso. (Título II, *Proyectos de Asociación Público Privada de Iniciativa Pública* y Título III, *Proyectos de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada* )

Por otro lado, el decreto 1467 de 2012, que reglamenta la ley, deja claro las definiciones de los conceptos necesarios a la hora de desarrollar asociaciones de este estilo, define quienes pueden ser oferentes de los proyectos; los términos de infraestructura; las retribuciones económicas y; en general aclara cuales son los procesos que se deben llevar a cabo a la hora de generar este tipo de iniciativas. (Desde el Capítulo I, *Generalidades hasta Capítulo VIII, Otras Disposiciones*)

Por último y en lo referente al contrato -figura de gran importancia-, hay que resaltar que el *Título IV Disposiciones comunes de los proyectos de Asociación Público Privada*, trata de manera precisa este tema, en especial el artículo 22 que dice: *“Cláusulas propias de los contratos administrativos. Los contratos para el desarrollo de proyectos de Asociación Público Privada incluirán las cláusulas excepcionales, propias de la contratación pública tales como la de caducidad, terminación unilateral y las demás establecidas en la ley”* (8). Por otro lado implanta que se debe identificar al beneficiario real del contrato, en el cual se identifiquen a las personas naturales y jurídicas que sean beneficiadas en caso de que se les adjudique el proyecto, pero también deben argumentar el origen de los recursos con el fin de prevenir operaciones de lavado de activos (artículo 23).

### **3.3.3 Financiamiento**

Lo primero que hay que resaltar en este rubro, es que la ley 1508 (2012:1) en su artículo 3, parágrafo 1º, aclara que *“solo se podrán realizar proyectos bajo esquemas de Asociación Público Privada cuyo monto de inversión sea superior a seis mil (6000) SMMLV.”*

Es fundamental mencionar que existen unas condiciones específicas en términos financieros para poder realizar proyectos APP en Colombia. Para dicho fin la Guía ABC de las Asociaciones Público – Privadas (2012) del Departamento Nacional de Planeación – DNP- es el documento más importante ya que explica de manera precisa como funciona dichos aportes e iniciativas en las normas jurídicas.

Un punto esencial que explica esta guía, es que la normatividad APP permite que se busquen alternativas de financiación tales como la banca tradicional, fondos de pensiones e inversionistas de fondos de capital privado, pero también inversiones institucionales. Dichas condiciones se presentan en el artículo 13 del decreto 1467 de 2012, que establece los requisitos y trámites a realizar para que dichos inversionistas tengan la posibilidad de acceder al proyecto.

Vale aclarar que este tipo de financiación se presentan específicamente para los proyectos de iniciativa privada, ya que para este caso no se necesitaran aportes del presupuesto general de la nación, excepto en los casos que dispone la normatividad presente, como por ejemplo, en el artículo 20 de Ley 1508, la cual

establece que la empresa privada debe demostrar su capacidad financiera a través de distintos mecanismos, como pueden ser una póliza de seguros, un aval bancario o los distintos medios legalmente autorizados. Además el decreto 1467 de 2012, establece en su artículo 20, *etapa de prefactibilidad, punto 20.6 Financiamiento*, que las obras propuestas por personas naturales o jurídicas deben venir acompañadas por la estimación inicial de los ingresos operacionales, estimación preliminar de la necesidad de contar con desembolsos de recursos públicos, así como de identificación y estimación de las potenciales fuentes de financiación.

#### **2.3.4 Estructura institucional**

En este aspecto, hay que resaltar que la idea fundamental, es que la gran mayoría de entidades gubernamentales contemplen este esquema APP como una opción viable para desarrollar proyectos dentro de la competencia que les incumba. Es por esto que la Ley 1508 (2012:1) define en su artículo 3- *ámbito de aplicación*- lo siguiente:

*“La presente ley es aplicable a todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales encarguen 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 involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura. También podrán versar sobre infraestructura para la prestación de servicios públicos”*

Dado que los contratos son aplicables libremente a lo que las entidades consideren pertinentes, se puede decir que las APP para el caso colombiano pueden ser estructuradas por cualquier entidad que las considere viables, exceptuando los casos que considera la Ley 1508 de 2012, en el párrafo del artículo 8.

Partiendo de la base que las APP se aplican de manera generalizada, es importante mencionar algunas entidades gubernamentales que son esenciales para el proceso, debido a que tanto la Ley como el Decreto que regula este



esquema de asociación les da unas facultades y funciones para que se puedan llevar a cabo de manera satisfactoria.

La primera entidad que tiene responsabilidad directa en este proceso es el Departamento Nacional de Planeación-DNP-. Esta institución según el artículo 11, punto 11.3 de la Ley 1508, es la encargada de emitir un concepto favorable en relación a los proyectos APP que se vayan a realizar a nivel nacional, ya que esta última es la que estableció los parámetros para los proyectos APP y fue junto al Ministerio de Hacienda la que presentó el proyecto de ley. Este visto bueno por parte del DNP, es confirmado en el decreto Reglamentario 1467 de 2012 en su artículo 32, que afirma que las entidades que vayan a desarrollar este esquema, deben justificarla ante el DNP, argumentando el porqué es mejor utilizar este instrumento y no otros.

Igualmente el artículo 25 de la Ley 1508 de 2012 crea el Registro Único de Asociación Público Privada -RUAPP- en el cual el DNP hace las funciones de administrador del sistema. Esta herramienta pública obliga a que tanto las entidades nacionales como territoriales, introduzcan los proyectos que estén en trámite y ejecución, pero también los que han sido rechazados, con el fin de que el DNP pueda consolidar una información precisa sobre el desarrollo de las APP.

Además del DNP, hay otros entes estatales que participan en el proyecto tales como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el CONFIS y CONPES. Frente al Ministerio, las funciones que tiene esta entidad son aclaradas en los artículos 11.3, 27 y 29 de la Ley y también en el artículo 32 del decreto. En estos se menciona que la justificación de su utilización que hacen las entidades de orden nacional y que presentan al DNP, deben venir con la aprobación presupuestal del Ministerio. Igualmente estos proyectos deben ser registrados ante el Ministerio de Hacienda y deben venir con una validación financiera de una entidad de segundo orden.

Por último y en lo que respecta al CONFIS y al CONPES el artículo 26 de la Ley 1508 (2012:9) afirma que estas trabajaran de la mano para poder establecer los montos de vigencias futuras para los proyectos de tipo APP. La tarea del CONFIS en este sentido es el de realizar *un “escenario de consistencia fiscal acorde con la*

*naturaleza de cada proyecto y realizará la evaluación del aporte presupuestal y disposición de recursos públicos.”.* En cambio el CONPES es que el da el último dictamen sobre estas vigencias.

### **3.4 Uruguay**

#### **3.4.1 Antecedentes**

A mediados de los años 90 se implementó un tímido modelo de concesiones que se regía bajo el presupuesto BOT, la empresa ganadora se encargaba de la construcción, operación y posterior transferencia de la obra. Este esquema tenía su sustento jurídico en la Ley 15367-*Ley de concesiones*- la cual se caracterizó por ser poco detallada frente a aspectos como los contratos, las responsabilidades, los riesgos y los estudios previos ( Deloitte, 2010)

Según Pereyra (2010:216) este modelo quedó devastado a comienzos del 2002, por dos razones fundamentales:

*“En primer lugar, el tránsito por las rutas es muy bajo en el país, de modo que los contratos de concesión, aun los que contemplan casi exclusivamente el mantenimiento de las rutas, no son económicamente sostenibles sin altos subsidios públicos. En segundo lugar, hubo grandes dificultades en la regulación de los contratos, tanto en los procesos de asignación como en la regulación posterior. Estas últimas se hicieron evidentes cuando las repercusiones de la crisis económica de 2002 llevaron a renegociar todos los contratos de concesión”*

Ante esta situación el gobierno uruguayo hace efectiva un particular caso de privatización que consistía en el valor presente de los egresos, en el cual las obras a licitar eran adjudicadas a una empresa pública, pero esta iba subastando las acciones mediante un mecanismo de subasta a los distintas personas o empresas particulares interesadas en el proyecto. Este mecanismo fue utilizado en la remodelación y ampliación del Aeropuerto de Carrasco en Montevideo y también en el puerto de dicha ciudad.

Quien realiza esta gestión y que igualmente es dueña de la Corporación Vial del Uruguay, que es la encargada de las concesiones viales actuales en ese país, es la Corporación Nacional para el desarrollo- CND-, que es una empresa pública de derecho privado, que tiene la potestad de vender sus acciones correspondientes a

la Corporación Vial, para que se involucre mayor capital privado, y así mismo tercerizar la ejecución y construcción de la obra que considere pertinente. Esto por ahora no ha sucedido, lo que ha llevado a que se encuentren nuevas disposiciones para continuar con la construcción de infraestructura como las APP.

### **3.4.2 Marco Legal**

El marco legal que regula a las APP en Uruguay – PPP, que en este caso se traduce en Participación Pública Privada- está representado en la Ley 18786 de 2011 y en el Decreto reglamentario del 26 de enero de 2012. En este contexto la correspondiente ley determina en su artículo 2 que:

*“Son Contratos de Participación Público- Privada aquellos en que una Administración Pública encarga a una persona de derecho privado, por un periodo determinado, el diseño, la construcción y la operación de infraestructura o alguna de dichas prestaciones, además de la financiación” (1)*

Igualmente la Ley 18786 menciona en el siguiente artículo -3- en que campos puede ser empleado esta figura, entre los cuales se destacan los siguientes sectores de infraestructura: Vial, ferroviario, portuario, aeroportuario, energético, ambiental, social, penitenciario, salud, educación, vivienda de interés social, deportivo y de renovación urbana.

Una característica notable de este marco jurídico, es que además de los ámbitos de aplicación mencionados, también incluye uno especial referente al sector agrícola o lo que se conoce en ese país como colonización de tierras, siempre y cuando se cumplan con unas disposiciones expuestas en la Ley.

Dentro de este mismo artículo también se aclara que estarían excluidos este modelo: los servicios educativos cuando se trate de centros educativos, servicios sanitarios cuando se trate de centros de salud y servicios de seguridad, sanitarios y de reeducación de reclusos, cuando se trate de centros de reclusión. La razón aducida es que estas funciones son exclusivas del Estado.

Por otro lado la Ley y el Decreto hacen explícito lo relativo a los contratos y la manera en que estos deben estar estructurados; los puntos que debe contener y los principios habituales bajo los cuales deben establecerse. De manera general estos contratos deben estar guiados bajo la transparencia, publicidad, interés

general, eficiencia económica, una adecuada distribución de riesgos, ecuanimidad y asimismo conceptos relacionados con el valor por dinero, la temporalidad, la transferencia y la responsabilidad fiscal (artículo 4). En forma detallada estos contratos deben incluir: condiciones de reparto de riesgo entre el contratante y el contratista; objetivos de rendimientos; remuneración y costos de inversión; sistemas de control por parte de la administración pública; sanciones aplicables en caso de incumplimiento; condiciones para las modificaciones y; la posible liquidación de este. (Artículo 17 y 24 de la Ley 18786 y artículos 19, 64 y 65 del Decreto PPP)

En este mismo sentido, la ley y el decreto fijan que los proyectos pueden ser tanto de iniciativa pública como privada, la administración contratante deberá contar con una evaluación previa, que estipule la conveniencia y viabilidad del proyecto, según un análisis comparado de contratación, fundamentos técnicos, económicos y de las demás alternativas posibles para ejecutar la obra. (Artículo 15 Ley 18786 y artículo 12 del Decreto PPP).

### **3.4.3 Financiamiento**

Gracias a que la legislación da la posibilidad de hacer proyectos tanto de iniciativa pública, como de privada, esto permite que la financiación provenga tanto de los particulares como del Estado.

Ni la Ley ni el Decreto reglamentario APP hace mención alguna sobre las formas de financiación que deba asumir la empresa ganadora del proyecto. Lo importante es que dicha empresa que piensa inmiscuirse en este tipo de proyectos tiene que demostrar que su situación financiera y económica es buena y que cuenta con el capital y las garantías para ejecutar la obra prevista (artículo 32) y asimismo justificar el origen de los recursos, con el fin de prevenir una posible operación de lavado de activos y financiación del terrorismo. (Artículo 22)

Teniendo en cuenta que las condiciones de financiamiento son abiertas, el enfoque debe estar centrado en las formas de recuperar la inversión inicial de la

ejecución de la obra. Para tal razón toca remitirse al artículo 5 de la Ley PPP (2011:4)- *Contraprestaciones por el desarrollo de proyectos*-, que dice que *“el contratista podrá percibir diferentes modalidades de ingresos, en forma exclusiva o combinada, abonados por los usuarios o la Administración Pública contratante, entre otras. Dependiendo de las características y estructura de cada proyecto, podrá determinarse en beneficio de la Administración Pública, la percepción de ingresos por parte de esta consistentes en pagos provenientes del contratista, usuarios, u otros que en su caso se estipulen.”*

Para el caso de los desembolsos provenientes de recursos públicos, los parámetros están contenidos en la Ley 18786 (2011:4), en su artículo 6 - *Contribuciones públicas para el desarrollo de proyectos de Participación Público Privadas*-que indica:

*“Conforme a las características concretas de cada proyecto y a efectos de viabilizar los mismos, el contrato podrá prever la realización de contribuciones por parte de la Administración Pública, tales como aportes pecuniarios, otorgamiento de subvenciones, créditos, garantías para la financiación del proyecto, garantías de obtención de ingresos mínimos y exoneraciones fiscales, entre otras.”*

Este mismo artículo también dispone que estos aportes deban estar estipulados en el contrato, al igual que sus modificaciones, ceses o adiciones, siempre y cuando estos aportes contribuyan a mejorar las condiciones del proyecto en términos de la gestión, eficiencia y calidad del servicio.

Sin importar el origen de la iniciativa- pública o privada- en el contrato firmado entre las partes debe estar pactado la remuneración del contratista al igual que los cálculos y criterios de inversión, financiación e ingresos, que se recibirán por el desarrollo del proyecto. (Artículo 17 D, ley 18768 de 2011)

Este aspecto es reafirmado en el artículo 44 del decreto reglamentario- punto c y d- que dice que en los estudios de prefactibilidad propuestos por una iniciativa privada, esta debe contener además del análisis financiero, la inversión presupuestada, los costos de operación y la variación esperada.

Por último vale precisar que en el tema del financiamiento y con el objetivo de que se cumpla con los inversores, el contratista podrá establecer prendas sobre los

flujos de fondos futuros, fideicomisos de garantías, bienes y sobre los derechos que fuese titular después de que se le asignara el contrato PPP.

#### **3.4.4 Marco Institucional**

En lo referente a este aspecto, la norma PPP, define en el capítulo II *Marco institucional*, cuáles son las entidades encargadas de los proyectos PPP, precisa cuál es su papel, intervención y posterior control a este tipo de obras.

De manera concreta el artículo 7 puntualiza que la administración pública contratante, dentro de su ámbito, es la encargada de todo este proceso, se incluye la estructuración, el diseño y posterior concreción del contrato, pero también el control respecto a la ejecución del proyecto, tiene competencia para revisar estados financieros, contratación a terceros y calidad de la infraestructura.

Por otro lado, el artículo 8 de la Ley 18786 establece que para cada proyecto PPP debe conformarse una comisión técnica, que asesore en todo el proceso de contratación y sus miembros sean reconocidos por sus cualidades técnicas y profesionales de acuerdo al área a aplicar. Este artículo es reglamentado por el Decreto PPP, específicamente en su artículo 2, que define como debe estar estructurada esta comisión y cuáles son sus funciones específicas.

Un actor esencial en este proceso es la CND, ya que si se examina la Ley, se encuentra que hay 2 artículos que hablan exclusivamente de sus funciones – 9 y 11-. Frente a esta entidad se detalla que ésta tiene competencia para desarrollar y fomentar PPP, elaborar lineamientos técnicos para los proyectos, asesorar a las entidades contratantes de este tipo de proyectos, y facilitar a las administraciones públicas contratantes la coordinación con otras entidades que puedan participar en el proceso. Así mismo, se le permite a las entidades públicas contratar directamente a la CND para que esta implemente proyectos PPP y después los transfiera al sector privado para que los siga operando. Según el Decreto esta modalidad no podrá aplicarse a proyectos que superen un monto de inversión total superior a 850 millones de unidades indexadas (artículo 10).

Finalmente, vale decir que la ley establece la creación de nuevos espacios institucionales y el presente decreto las reglamenta. Las más relevantes serían: Creación de la Unidad de proyectos de participación Público Privada, encargada

del seguimiento y control al aspecto financiero y económico de los proyectos; creación del registro de proyectos PPP, que contiene toda la información concerniente a estos proyectos, en sus diferentes etapas y; el comité coordinador de evaluación de contrato PPP, que estará conformado por miembros de la oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas.

#### **4. Análisis de los casos**

Después de haber explicado el desarrollo de las APP en México, Chile, Colombia y Uruguay es fundamental, encontrar las diferencias y similitudes que se presentan en estos casos, teniendo en cuenta tanto las variables jurídicas, financieras e institucionales, como los parámetros de la nueva gobernanza; y más específicamente, a través de las cuatro dimensiones claves para las herramientas planteadas por Salomón (2002) las cuales hacen referencia al grado de coercitividad, inmediatez, automaticidad y visibilidad.

El primer aspecto a comparar es el relativo a la coercitividad, que como se expresó durante todos los casos tiene relación directa con el marco legal y en menor grado con el financiamiento. Es evidente que en los cuatro países, las leyes y reglamentos APP, establecen directrices muy claras con respecto a la forma en que se deben realizar los contratos, en el que se instauran una serie de parámetros como lo son el riesgo compartido, los estándares de calidad y servicio, los plazos de concesión y los montos de pagos si es el caso.

Siguiendo con la coercitividad y el marco jurídico, una diferencia que se presenta entre Chile y los demás países, es que en estos últimos se permite que en general cualquier entidad pueda utilizar las APP dentro de su competencia, mientras que en el caso chileno esta responsabilidad está concentrada en la Coordinación

General de Concesiones del MOP, que es la encargada de llevar a cabo todos los procesos concernientes a esquemas como el de las APP y decide de manera unilateral cual se lleva a cabo y cual no. Se puede afirmar que para todos los casos el grado de coercitividad es media, porque da la posibilidad de que el diseño, la construcción, la operación y la explotación, corra por cuenta de la empresa privada, en los términos que consideren pertinentes, siempre bajo la supervisión del gobierno o su entidad competente.

La coercitividad, en referencia al financiamiento es baja; en el que se encuentran varios puntos en común, pero así mismo algunas diferencias. El gran común denominador que se encuentra en todos los casos tiene que ver con la participación del Estado en los proyectos APP, ya que este puede invertir en los proyectos, de acuerdo a la naturaleza de estos y examinando las condiciones que se presentan en cada país.

Por otro lado es evidente que en estos países las empresas contratadas pueden recurrir a todo tipo de fuentes e inversionistas como lo son la banca tradicional, los fondos de capital y pensiones, las bancas de inversión y las administradoras de riesgo. Estas fuentes son presentadas de manera específica en los casos de Colombia y Chile, mientras que en Uruguay solo se señala que el particular debe justificar sus ingresos sin importar sus orígenes, lo que deja abierta la puerta a estos tradicionales mecanismos de financiación. En el caso de México lo más probable es que también las empresas se financien de la banca, tal y como ha sucedido con los PPS. Por último cabe resaltar que en los casos de Colombia y Uruguay se hace mención a un punto en particular, que hace referencia a los montos totales mínimos para llevar a cabo proyectos APP, que varía de acuerdo a las condiciones de cada país.

Pasando al análisis de la dimensión de la inmediatez, se encuentra que hay tres de las cuatro combinaciones planteadas por Salomon (2002), aunque el caso de Uruguay resulta bastante extraño. Para la opción financiación pública y prestación del servicio privada, se halla que México, Colombia y Uruguay consideran esta como una alternativa válida para desarrollar proyectos mediante esquemas APP. La combinación financiación y prestación privada también se encuentra en los



cuatro países, en el que se diferencia Chile por hacer explícito que sus proyectos deben usar su innegable principio de *“pago por uso de infraestructura”*. A pesar de esto, en Uruguay también existe la figura de contratar a la CND para que desarrolle el proyecto y si lo considera necesario, tercerice algunos servicios o venda parte de los activos de la obra.

Valga decir que para la inmediatez, los países que llevan mayor ventaja son México y Chile, debido a que llevan varios años en este tipo de proyectos tal y como se explicó con sus respectivos ejemplos. Esta ventaja es basada en que su experiencia es mayor a la de Colombia y Uruguay, gracias a que en estos últimos dos países el involucramiento del sector privado ha resultado insatisfactorio y en el peor de los casos casi nulo.

La automaticidad, que tiene concordancia con la estructura institucional y la financiación, se evidencian unos resultados bastante interesantes. Por el lado del financiamiento se encuentra que en ninguno de los países debería existir algún problema ya que esta automaticidad es respaldada por las grandes opciones que tienen.

En lo que trata a la estructura institucional se puede ver que Chile y México gozan de una ventaja considerable, por su gran cantidad de años realizando este tipo de proyectos y ajustándolo a las necesidades actuales. Los chilenos cuentan además con la Coordinación General de Concesiones, que trabaja de manera exclusiva estos temas, en cambio los mexicanos se basan en la pericia que han venido adquiriendo sus entidades a los distintos niveles, como por ejemplo la SHCP.

Entre tanto Colombia y Uruguay se encuentran un poco relegados en este tema. En el caso de los uruguayos se crearon varios espacios institucionales como se mencionó en su momento, además de la experiencia de la CND en este tipo de asuntos, lo que haría pensar que cuentan con la estructura institucional para que las PPP resulten satisfactorias. En Colombia por su parte, el DNP adquiere muchas funciones en el desarrollo de las APP, entre las cuales se destaca dar el visto bueno a los proyectos que se quieran realizar bajo este esquema. Esto pueda traer como consecuencia que el proceso sea más lento, gracias a que esta entidad no solo se encarga de este tema.

Para cerrar se analizará la dimensión que habla sobre la visibilidad. El país que encabeza la lista en el grado de visibilidad es Chile en razón a su éxito en los esquemas de APP, que hizo superar el déficit en infraestructura que afrontaba a comienzo de la década de los 90 a través de sus múltiples obras ejecutadas. A continuación sigue el caso mexicano, el cual ha afrontado varios inconvenientes en la implementación y uso de esquemas APP- como los PIDIREGAS- pero que así mismo ha sacado adelante varias obras de infraestructura como el Hospital Bajío que permiten pensar en que la visibilidad de este esquema puede traer los resultados esperados. Frente Colombia y Uruguay, es evidente que no hay mucho que hacer visible, debido a que las obras bajo estos esquemas no han sido las mejores, sino que al contrario han traído varias dificultades por el lado colombiano y poca utilización en el caso uruguayo.

## **5. Conclusiones**

La contextualización actual ha llevado a que cada día el involucramiento de actores privados en asuntos públicos sea más recurrente y constante. Es así como es necesario encontrar una nueva manera de gobernar, que responda a estos paradigmas presentes y que permita trabajar de manera conjunta al sector público y al privado.

Ante este escenario la Nueva gobernanza pública surge como la plataforma ideal para responder a estos cambios, en el que los instrumentos que se derivan de esta resultan fundamentales. Entre las herramientas que se derivan de esta corriente esta la que se explicó en este trabajo que son las APP, que como se evidenció durante todo el texto es el resultado de la coproducción entre distintos actores en la identificación, formulación, implementación y evaluación de políticas, programas o proyectos públicos.

Es evidente que las APP vienen cogiendo fuerza en América Latina, al punto que los cuatro países que se utilizaron en este estudio, han expedido leyes regulatorias del instrumento, siendo todas recientes. Su novedosa aparición permitió que se describiera como había sido el diseño de la herramienta más no

cuáles son sus resultados ya que todavía no se han empezado a utilizar a excepción de los casos que se mencionaron en cada país.

Por esta razón y por la experiencia que los antecede, se puede afirmar que Chile y México gozan de una gran ventaja para su aplicación, debido a que cuentan con unas condiciones más acordes con el instrumento, que hace pensar que su puesta en marcha se va a desarrollar de manera rápida y precisa. En cambio Colombia y Uruguay tienen un proceso más lento para plasmar el instrumento, debido a los problemas que se describieron en su momento en el texto, pero que así mismo en el diseño de la herramienta intentaron ser solucionados, lo que hace deducir que pueda aplicarse esta de manera idónea.

Sabiendo cuáles son las ventajas de las APP, es conveniente mirar en esta sección que problemas y desafíos afronta esta herramienta, con el fin de conocer un poco más acerca del desarrollo de esta. En este orden de ideas, *Greve y Hodge (2010)* identifican algunas de las dificultades asociadas a la utilización de mecanismos como las APP, subrayando algunos desafíos particulares como lo son: mayor complejidad; cuando escoger un proyecto tipo APP sobre alternativas de gobierno tradicionales y; los problemas asociados a los contratos a largo plazo. La complejidad de estas APP se genera gracias a que involucran muchas variables para su realización, tales como las financieras, jurídicas y políticas, que hacen que a la hora de estructurar el contrato para materializar el proyecto se convierta en un proceso engorroso y complicado de entender para los ciudadanos y sea comprendido casi de manera exclusiva por los profesionales de estas áreas. Por otro lado, esta complejidad es reflejada en la coordinación institucional necesaria para la consolidación del esquema APP, en el que no basta con tener unidades especiales en el tema, ya que como se evidenció en la mayoría de los casos, cualquier entidad de los distintos niveles gubernamentales está facultada para desarrollar las APP.

La dificultad de escoger entre las APP sobre las alternativas tradicionales de gobierno, tiene que ver con la gran cantidad de variables que hay que tener en cuenta para poder tomar dicha decisión. A pesar que en los marcos normativos que regulan estas APP en los países que se explicaron se menciona este punto,

no hay acuerdos comunes que puedan resolver esta disyuntiva, al solo mencionarse que tienen que existir los estudios que sustenten su uso, ya sea por razones económicas, financieras o sociales, lo que hace pensar que no se han definido los criterios exactos para su utilización.

Los contratos a largo plazo traen en si dos complicaciones. La primera, es que estos pactos legales son en un tiempo no menor de 30 años, por lo que su comparación con otras modalidades de servicios resulta siendo nada fácil. La segunda tiene que ver con que el gobierno debe estar atento durante mucho tiempo a las actuaciones del proyecto y sus realizadores, al menos desde un papel regulador de los servicios prestados. (Kettl, 2002 y 2010).

Finalmente cabe decir que los elementos descritos durante todo el trabajo permiten generar líneas de investigación futuras con respecto a este tema, siempre teniendo en cuenta los conceptos tratados y el diseño del instrumento

## **6. Bibliografía**

Aguilar Villanueva Luis (2006) "Gobernanza y nueva gestión pública", Fondo de Cultura Económica, México

Akitoby Bernardin, Hemming Richard y Schwartz Gerd (2007), Inversión pública y asociaciones público-privadas, en Temas de economía No. 40, Washington, D.C

Alborta Guillermo, Stevenson Claudia y Triana Sergio (2011), "Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios, una visión hacia el futuro, Banco Interamericano de Desarrollo, División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (1991), "Ley 19068 que modifica decreto con fuerza de ley n° 591, de 1982, del Ministerio de Obras Públicas", Santiago de Chile

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (1993), "Ley 19252, modifica decreto con fuerza de ley n° 164, de 1991, del ministerio de obras publicas, Santiago de Chile.

Bull Alberto (2004), "Concesiones viales en América Latina: situación actual y perspectivas", Santiago de Chile. Consultado el 18 de septiembre de 2012. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/20550/Lcl2207e.pdf>

Cámara de Diputados del H, Congreso de la Unión, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis (2012), "Ley DOF de Asociaciones Público Privadas", Enero, México

Cerrillo Agustí (2005), "La Gobernanza Hoy: Introducción", En Agustí Cerrillo Martínez, La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, INAP, Madrid.

Congreso de la Republica de Colombia (2012), "Ley 1508, Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se Dictan Normas Orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones, Enero, Bogotá D.C

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2009), "Iniciativa para la modernización y gestión de activos fijos públicos", Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C

Deloitte (2010), "Contratación de infraestructura mediante Participaciones Público Privadas, Una Herramienta de estímulo económico eficiente, Montevideo

Departamento Nacional de Planeación (2012), "Decreto 1467, Por el cual se reglamenta la Ley 1508 de 2012", Julio, Bogotá D.C

Donahue, John D. and Zeckhauser, Richard J. (2011) "Collaborative governance", Princeton University Press.

Greve, Carsten and Hodge, Graeme (2010) "Public-private partnership and public governance challenges", En Osborne, Stephen "The new public governance?. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance", Routledge, New York

Instituto Nacional de Vías (2012), "Estado de las vías actualizadas", Subdirección de Apoyo. Consultado el 24 de septiembre de 2012. [http://www.invias.gov.co/invias/hermesoft/portallG/home\\_1/recursos/01\\_general/documentos/16042012/criterio\\_tecnico3\\_red2012.pdf](http://www.invias.gov.co/invias/hermesoft/portallG/home_1/recursos/01_general/documentos/16042012/criterio_tecnico3_red2012.pdf)

Kettl, Donald (2010) "Governance, contract and management" en Osborne, Stephen "The new public governance?. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance", Routledge, New York

Kooiman Jan (2005), "Gobernar en gobernanza", en Cerrillo Martínez Agustí, La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, INAP, Madrid

Linder Stephen H. y Peters Guy B. (1993) Instrumentos de gobierno; percepciones y contextos, gestión y política pública, volumen II, número 1, enero- junio

Max Weber (1922), Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, Medina Echavarría, . Winckelmann, FCE, México

Millán German, (2009), "Asociaciones Público- Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la provisión de Servicios Públicos Experiencia Del Reino Unido, Informe Final", PIAPEM,FOMIN.BID. Consultado el 5 de octubre de 2012. <http://www.piappem.org/file.php?id=234>

Ministerio de Economía y Finanzas de Perú y Embajada de Gran Bretaña (2009)"Valor por Dinero en Proyectos APP: Introducción", Taller sobre Asociaciones Públicas Privadas (APPs), agosto 2009 <http://ukinperu.fco.gov.uk/resources/es/pdf/20539389/20831310/valor-proyectos-APPs>

Ministerio de Economía y Finanza de la Republica Oriental de Uruguay (2012), "Decreto Regulador de la Ley PPP 18786, Enero, Montevideo

Ministerio de Obras Públicas (1996), "Decreto No 900, Texto Refundido Coordinado y Sistematizado del DFL MOP N° 164 de 1991, Ley de Concesiones de Obras Públicas, Santiago de Chile

Ministerio de Obras Públicas (2003) "Sistema de Concesiones en Chile 1990-2003", Junio, Santiago de Chile

Ministerio de Obras Públicas (2010) "Ley y Reglamento de Concesiones de Obras Públicas, Coordinación General de Concesiones, Santiago de Chile.

Osborne David y Gaebler Ted (1994) , "La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público". Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona

Osborne, Stephen (2010) "Introduction. The (New) public governance: a suitable case for treatment?" en Osborne, Stephen "The new public governance?. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance", Routledge, New York

Peryra Andres (2010), "Cambios en las concesiones viales en Uruguay: un análisis basado en la teoría de Subastas", Revista de Economía Institucional, volumen 12, págs. 215- 216, Montevideo

Peters, Guy B. (2010) "Meta-governance and public management" en Osborne, Stephen "The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance", Routledge, New York

Quesada Gabriela, (2009), "Experiencia mexicana en Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la provisión de servicios públicos" PIAPEM,FOMIN.BID. Challenges of implementation of a PPP program in Mexico. Consultado el 14 de octubre de 2012. <http://www.piappem.org/file.php?id=295>

Ramirez Juan Mauricio (2011) , "Asociaciones Público Privadas como mecanismo para financiar infraestructura", Departamento Nacional de Planeación. Consultado el 9 de septiembre de 2012 en <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=wqGBVkn0Nlc%3D&tabid=82>

Salamon, Lester (2002) "The tools of government", Oxford University Press, New York

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007) "Proyectos para Prestación se Servicios (PPS), Enero, México [http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Documentos\\_de\\_apoyo/otros/Proyectos\\_para\\_Prestacion\\_Servicios\\_SHCP.pdf](http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Documentos_de_apoyo/otros/Proyectos_para_Prestacion_Servicios_SHCP.pdf)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010) "Proyectos para Prestación se Servicios (PPS), Unidad de Inversiones, Mexico, Consultado el 22 de octubre de 2012.[http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/ppi/proyectos/Proyectos%20prestacion%20servicios/pps\\_presentacion\\_gral2010.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/ppi/proyectos/Proyectos%20prestacion%20servicios/pps_presentacion_gral2010.pdf)

Senado y Cámara de Representantes de la Republica Oriental de Uruguay (2011), "Ley 18786 marco regulatoria aplicable al régimen de contratos de Participación Público- Privada, Montevideo

Toro Julio, (2009), Experiencia Chilena en Concesiones y Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la provision de Servicios Públicos Informe Final, PIAPEM,FOMIN.BID. Consultado el 22 de octubre de 2012. <http://www.piappem.org/file.php?id=225>

Vargas Nelly (2006), “ Reseña de la gestión pública en las concesiones viales de Colombia y su impacto Economico” Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, Facultad de Administración Pública, Bogotá D.C.Consultada el 26 de Octubre2012.<http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/rese%C3%B1a%20de%20la%20gesti%C3%B3n%20p%C3%ABlica%20en%20las%20concesiones%20viales%20de%20colombia%20y%20su%20impacto%20econ%C3%B3mico.pdf>

Villa, Javier, (2009), Caso de estudio: Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío (HRAEB) y Unidad de Apoyo , PIAPEM,FOMIN.BID. Challenges of implementation of a PPP program in Mexico. Consultado el 16 de octubre de 2012. <http://www.piappem.org/file.php?id=240>