

**CONOCIMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES DE LOS MUNICIPIOS DEL
VALLE DE ABURRÁ SOBRE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS**

MÓNICA CECILIA ERASSO CIFUENTES.
MÁXIMO PÉREZ SOTO.
JOHN GILBERTO PIMIENTA TABERA.
ESTEFANÍA RENDÓN OSSA.
CHRISTIAN DAVID VÁSQUEZ ZAPATA.

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESPECIALIZACIÓN EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS
PÚBLICOS Y PRIVADOS
MEDELLÍN
2014

**CONOCIMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES DE LOS MUNICIPIOS DEL
VALLE DE ABURRÁ SOBRE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS**

MÓNICA CECILIA ERASSO CIFUENTES.

MÁXIMO PÉREZ SOTO.

JOHN GILBERTO PIMIENTA TABERA.

ESTEFANÍA RENDÓN OSSA.

CHRISTIAN DAVID VÁSQUEZ ZAPATA.

Monografía como requisito para optar al título de
Especialista en Formulación y Evaluación de proyectos públicos y privados

Asesora metodológica

LINA MARCELA ACEVEDO CORREA

Abogada, Magister en Derecho

Asesor temático

JUAN BERNARDO LÓPEZ MONTOYA

Economista, Master of International Management (Global MBA)

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

ESPECIALIZACIÓN EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS

PÚBLICOS Y PRIVADOS

MEDELLÍN

2014

CONTENIDO

	Pág.
GLOSARIO	8
RESUMEN	10
ABSTRACT	11
INTRODUCCIÓN	13
1. GENERALIDADES DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS	18
1.1 DEFINICIONES Y CONCEPTOS	18
1.2 HISTORIA	19
1.3 INTERESADOS	22
1.4 ÁMBITO DE APLICACIÓN	24
1.5 GENERALIDADES PARA EL FINANCIAMIENTO DE LAS APP	24
1.6 INICIATIVAS PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA APP	26
2. DESARROLLO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN COLOMBIA	28
2.1 MARCO NORMATIVO DE LAS APP EN COLOMBIA	28
2.1.1 Ley 80 de 1993	28
2.1.2 Ley 105 de 1993	29
2.1.3 Ley 1150 de 2007	30
2.1.4 Ley 1508 de 2012 y normas complementarias	30
2.2 ALGUNAS EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE CONCESIONES QUE ANTECEDIERON LAS APP EN COLOMBIA	33
2.2.1 Segunda pista aeropuerto el Dorado y otros aeropuertos	33
2.2.2 Ruta del Sol.	35
3. EXPERIENCIAS DE APP EN EL VALLE DE ABURRÁ	39
3.1 PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE ENCUESTAS	39

3.2 PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE ENTREVISTAS A EXPERTOS EN EL MECANISMO DE LAS APP	49
3.2.1 ¿Cuál es el origen de las APP (Asociaciones público privadas)?	50
3.2.2 ¿Qué conocimiento tiene usted sobre experiencias de APP (Asociaciones público privadas) en el mundo, América Latina y Colombia?	51
3.2.3 ¿De las etapas que establecen la ley de APP (1508), desde la concepción del proyecto hasta la firma del contrato, cuál cree usted que debería cambiar y por qué?	52
3.2.4 ¿Cuáles son los riesgos más frecuentes en la implementación de las APP (Asociaciones público privadas)?	52
3.2.5 ¿Qué es lo más atractivo de una APP para un inversionista privado?	52
3.2.6 ¿Qué es lo más atractivo de una APP para una entidad pública?	53
3.2.7 ¿Cuáles considera usted que son los aspectos de mayor ponderación tenidos en cuenta por las agencias internacionales de crédito para financiar una APP?	53
3.2.8 ¿Cuáles son los limitantes a los que se enfrenta una conformación o iniciativa de APP?	54
3.2.9 ¿Cómo cambiar la cultura (Chip) pública para hacer que los proyectos de APP sean atractivos rentablemente a las entidades privadas?	54
3.3 PROYECTOS IDENTIFICADOS DE APP EN EL VALLE DE ABURRA	55
4. CONCLUSIONES	62
5. RECOMENDACIONES	66
BIBLIOGRAFÍA	67
CIBERGRAFÍA	68
ANEXOS	71

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1. Sectores de los proyectos del Valle de Aburrá.	42
Gráfico 2. Infraestructura desarrollada en el Valle de Aburrá.	42
Gráfico 3. Estado de ejecución de los proyectos relevantes en el Valle de Aburrá	43
Gráfico 4. Conocimiento sobre las APP en el Valle de Aburra	46
Gráfico 5. Sectores planeados para desarrollar APP	48
Gráfico 6. Distribución de proyectos por municipios registrados en el RUAPP.	57
Gráfico 7. Distribución anual de proyectos registrados en el RUAPP.	58
Gráfico 8. Entidad Estatal Competente de los proyectos matriculados en el RUAPP (DNP).	58
Gráfico 9. Etapas en las cuales se encuentran los proyectos matriculados en el RUAPP (DNP) provenientes del Valle de Aburrá.	60

LISTA DE TABLAS

Pág.

Tabla 1. Proyectos registrados en el RUAPP del DNP para el Valle de Aburrá 56

LISTA DE ANEXOS

	Pág
Anexo A. Encuesta 1ª, 2ª y 3ª parte	72
Anexo B. Análisis vertical de ingresos y gastos de los municipios	75
Anexo C. Análisis de sectores	76
Anexo D. Tipo de contratación	77
Anexo E. Estado de los proyectos	78
Anexo F. Valor de los proyectos	79
Anexo G. Plazo de los proyectos	80
Anexo H. Fuentes de financiación de los proyectos	81
Anexo I. Riesgos de los proyectos del Plan de desarrollo	82
Anexo J. Aspectos relevantes de la ley 1508 de 2012	83
Anexo K. Sectores planea adelantar proyectos APP	84
Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP	85

GLOSARIO

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA DE COLOMBIA (ANI): es una entidad pública dependiente del Ministerio de Transporte que tiene por misión promover la competitividad de Colombia. Su función consiste en planificar, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de asociación público privada (APP) para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte y de los servicios relacionados.

ASIGNACIÓN DE RIESGOS: es el proceso de distribución de los riesgos de un proyecto entre el sector público y el sector privado de acuerdo con la capacidad que tenga cada una de las partes para gestionarlos, controlarlos, administrarlos y mitigarlos en las distintas fases de un proyecto

ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA (APP): es un instrumento de vinculación de Capital privado, que se materializa 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, riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad en el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP): es un Departamento Administrativo (entidades de carácter técnico encargadas de dirigir, coordinar un servicio y otorgar al Gobierno la información adecuada para la toma de decisiones. Tienen la misma categoría de los Ministerios, pero no tienen iniciativa legislativa.) que pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público y depende directamente de la Presidencia de la República. El DNP es una entidad eminentemente técnica que impulsa la implantación de una visión estratégica del país en los campos social,

económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno.

DEPENDENCIA ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ: es una entidad administrativa de derecho público que asocia a nueve de los diez municipios que conforman el Valle de Aburrá. Está integrada por los municipios de Medellín (como ciudad núcleo), Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, La Estrella, Sabaneta y Caldas. El municipio de Envigado no es miembro de la entidad. Fue creada para la promoción, planificación, coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de servicios de los municipios que la conforman.

ENTES TERRITORIALES: se entiende como una entidad territorial las personas jurídicas, de derecho público, que componen la división político-administrativa del Estado, gozando de autonomía en la gestión de sus intereses. Son entidades territoriales los departamentos, municipios, distritos y los territorios indígenas y eventualmente, las regiones y provincias.

OBRAS PÚBLICAS LOCALES: son obras de infraestructura que se desarrollan o ejecutan dentro de un municipio.

REGALÍAS: son otras fuentes de financiación con que cuentan los entes territoriales para desarrollar proyectos sociales, pero no son sostenibles en el largo plazo.

VALLE DE ABURRÁ: es la de la subregión central del Departamento de Antioquia integrada por diez municipios: Medellín (capital del Departamento) y los otros son (de sur a norte): Caldas, La Estrella, Itagüí, Sabaneta, Envigado, Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa.

RESUMEN

Este trabajo de grado es una monografía que se centra en identificar el conocimiento que tienen las administraciones de los municipios del Valle de Aburrá sobre las asociaciones público privadas - APP - , como una alternativa para la ejecución de proyectos de obras públicas locales.

Se realizó una revisión de la literatura considerada pertinente para la investigación sobre los siguientes aspectos: concepto, definición, origen de las APP, dinámica, tanto en Colombia, como en siete de los diez municipios del Valle de Aburrá, en Antioquia. Cada uno de los temas fue referenciado en forma general pero buscando una relación directa o indirecta con el tema en estudio, de forma que se pudieran comprender en forma clara y para poder correlacionarlos y alcanzar los objetivos que se establecieron.

Gracias al análisis de los resultados, se puede observar cual es el conocimiento de los funcionarios públicos y las apreciaciones de los expertos en cada pregunta. Se realizaron ilustraciones gráficas y cuadros que permiten ver los aspectos más significativos, así se posibilita realizar las conclusiones.

Esta monografía se plantea como un estudio que puede servir para realizar otros estudios relacionados con el tema, ya que las APP apenas llevan dos años de incursión formal en Colombia, y es conocido que han servido para desarrollar proyectos de infraestructura social y productiva en muchos países del mundo contribuyendo a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

PALABRAS CLAVE: Asociación Público Privada; Concesión; Infraestructura; Municipio; Valle de Aburrá.

ABSTRACT

This degree work is a monograph that focuses on identifying the knowledge of the municipalities administrations of the Valle de Aburra about the public private partnership PPPs, which are an alternative for the implementation of local public works projects.

A review of relevant literature was made about: concept, definition, origin of PPP, dynamics in Colombia and in seven of the ten municipalities of the Valle de Aburra in Antioquia. Each subject was referenced in general but looking for a direct or indirect relationship with the subject under study, so that it could understand clearly and to correlate them and achieve the goals set.

A staff member associated with the projects a survey was made about twenty questions to know three basic aspects: general budget of the municipality, some features of the three most important local projects and specific knowledge and application of PPPs . in addition, local, national and foreign experts were interviewed about nine specific questions about the importance and risks of such associations, and then to relate the issues under study . .

By analyzing the results, you can see which is the knowledge of government officials and expert on each question, graphical illustrations and tables showing the most significant aspects were made. This will make it possible conclusions.

This monograph is intended as a study that can be used to perform other related topic studies, the APP only have two years of formal uses in Colombia , and is known to have been used to develop projects of social and productive infrastructure in many countries of the world helping to improve the quality of life of its inhabitants.

KEYWORDS: Public Private Association; Concession; Infrastructure; Municipality; Aburrá Valley.

INTRODUCCIÓN

Los municipios de Colombia tienen problemas de desarrollo por ineficiencia institucional o falta de presupuesto público para acometer obras de monto considerable para la construcción de infraestructura social y productiva que atienda problemáticas económicas, sociales y ambientales. El sector privado no es protagonista activo del desarrollo en la financiación de proyectos públicos, por el estrecho campo de acción que le permite la estructura normativa vigente.

El sector privado argumenta que la falta de seguridad jurídica y la limitada capacidad de los gobiernos en los procesos de planificación, elaboración y supervisión de los proyectos, son factores que no estimulan la inversión. Sumado a lo anterior, puede decirse que los altos índices de corrupción en la contratación pública, hacen que sea mayor la desconfianza privada, pues no hay sistemas contractuales idóneos que blinden de dicho mal.

El presente trabajo tiene como objetivo general identificar el conocimiento que tienen las administraciones de los municipios del Valle de Aburrá en Antioquia, sobre las asociaciones público privadas - APP - como alternativa para la ejecución de proyectos de obras públicas locales. Se plantean tres objetivos específicos: primero determinar las generalidades sobre las APP; segundo Identificar cual ha sido el desarrollo de las APP en Colombia; y tercero describir experiencias de APP en el Valle de Aburrá.

La razón fundamental que motivo la elaboración de la monografía sobre la temática de las asociaciones público privadas, es el potencial que tiene para el desarrollo de la infraestructura productiva y social en el país, dada la participación que se le da al sector privado para el desarrollo de infraestructura pública, la cual es una prioridad de los gobernantes plasmada en los planes de desarrollo en

aspectos tales como la cohesión social, la competitividad, la productividad económica, la sostenibilidad ambiental y la estabilidad política de una región, para lo cual se requiere el concurso mancomunado de los sectores público y privado, quienes mediante asociación pueden emprender iniciativas generadoras de bienestar general en la población y que se puede desarrollar a través de la metodología de proyectos.

Los municipios colombianos padecen de un déficit de inversión pública, en razón a factores como: limitadas fuentes de financiación regional, desconocimiento de oportunidades de apalancamiento financiero, falta de aplicación de instrumentos y mecanismos para acceder a recursos orientados a la ejecución de proyectos de los planes de desarrollo, problemas de orden público y baja calidad en la formulación de proyectos.

De lo anterior, se desprende la necesidad de conocer y aprovechar las posibilidades que hoy tienen los entes territoriales para adelantar proyectos significativos de impacto local y supramunicipal (área metropolitana, asociación de municipios, departamentos) utilizando la nueva opción de las asociaciones público privadas, que cuentan con el aval nacional e internacional de organismos multilaterales de fomento y crédito.

El sector privado es considerado un socio estratégico para el desarrollo de proyectos de infraestructura pública dado que cuenta con ventajas tales como: la eficiencia de la operación, la tecnología y la experiencia en la ejecución de grandes proyectos. Con la asociación entre el sector público y privado se logra dar soluciones a diferentes problemas, y en determinados proyectos se puede incrementar el alcance de inversión del gobierno e incrementar la certeza jurídica, por medio de las asociaciones público privadas se permite una mejor distribución de los riesgos.

Vale la pena resaltar que por medio de las asociaciones públicas privadas además de brindar soluciones para proyectos de infraestructura, también se promueve el empleo y el crecimiento económico; lo cual permite cubrir necesidades sociales.

Con el estudio también se pretende aportar elementos que puedan servir a otros investigadores para ahondar en el tema y la formulación de hipótesis aplicables a las Asociaciones Público Privadas para ejecutar obras públicas que puedan servir al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Respecto al diseño metodológico, la monografía que se propone es un estudio de carácter exploratorio debido a que se trata de un tema poco conocido como son las asociaciones público privadas, por lo que los resultados constituirán una visión aproximada al conocimiento que se tiene de las mismas en los municipios del Valle de Aburrá del departamento de Antioquia. Con dicha exploración se pretende obtener nuevos elementos que puedan conducir a formular con mayor precisión preguntas de investigación sobre las asociaciones público privadas.

El trabajo se estructura de manera flexible para que sea sensible a lo inesperado y para poder descubrir otros puntos de vista no identificados previamente, pero que puedan ser relevantes para las Asociaciones Público Privadas.

Por el carácter exploratorio, no se da explicación frente al asunto de análisis, sino que se recogen e identifican antecedentes generales, temas y tópicos y, de ser posible, se documentan algunas experiencias significativas locales o nacionales. Se utilizan fuentes primarias y secundarias de tal forma que se puedan obtener datos formales, informales, escritos, orales o electrónicos que sirvan como evidencia a la monografía. Entre las fuentes primarias se consultan personas que estén o hayan estado vinculadas al sector público o al sector privado y que tengan conocimiento de la contratación de obras públicas.

La principal fuente de información es el Departamento Nacional de Planeación - DNP -, en razón de que desde allí se estructura la política pública nacional que se irradia a todos los entes territoriales en Colombia. Como marco poblacional de referencia se consideran los Municipios del Valle de Aburrá y la muestra corresponde a 7 de 10 municipios (Medellín, Itagüí, Envigado, Bello, Copacabana, La estrella y Caldas) no elegidos aleatoriamente.

Como instrumento de recolección de la información se utiliza una encuesta con preguntas enfocadas al conocimiento y a las alternativas para la ejecución de obras públicas, con el propósito de conocer tres aspectos básicos: generalidades presupuestales del municipio, algunas características de los tres más importantes proyectos locales y el conocimiento puntual y aplicaciones de las APP. Con el fin de apoyar el estudio, se consultan bases de datos, artículos, ensayos que puedan orientar sobre aspectos relevantes de la investigación.

Se desarrollan entrevistas conformadas por nueve preguntas específicas sobre la importancia y los riesgos de este tipo de asociaciones a personas expertas que en forma directa o indirecta han tenido relación con los temas de APP, en los órdenes locales, nacionales e internacionales, para relacionarlas luego con el estudio.

Una vez recolectados los datos proporcionados por los instrumentos se procede al análisis estadístico para los datos cuantitativos, y para los datos cualitativos se agrupan en categorías y grupos relevantes los cuales se tabulan y presentan en tablas y gráficos que sirven para sacar conclusiones.

A continuación se desarrolla la parte central del trabajo en tres capítulos que corresponden a cada uno de los objetivos específicos: el primero se ocupa de las generalidades de las asociaciones público privadas, el segundo capítulo se refiere al desarrollo de las asociaciones público privadas en Colombia y el tercer capítulo

trata las experiencias de APP en el Valle de Aburrá. Luego de los capítulos mencionados se consignan las conclusiones y las recomendaciones con lo cual se finiquita el trabajo objeto de estudio.

1. GENERALIDADES DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

Este capítulo se ocupa de consignar aspectos que sirven como referencia general de una asociación público privada. Se parte por ejemplo de la definición que contempla la ley en Colombia sobre lo que es una APP y posteriormente se agregan las definiciones de dos entidades privadas, una nacional y otra internacional. Más adelante se hace un recuento de lo que se investigó respecto a la historia, interesados, ámbitos de aplicación de dichas asociaciones. Se remata el capítulo, abordando aspectos básicos para la financiación de las APP y el tipo de iniciativas que son posibles de concesionar de acuerdo con las normas vigentes.

1.1 DEFINICIONES Y CONCEPTOS

Existen diferentes definiciones y puntos de vista sobre qué es una Asociación Público Privada APP¹; La Ley 1508 del 2012, la define como un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializa 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.

Por su parte, el Fondo Multilateral de Inversiones, FOMIN² la define como una amplia gama de posibles relaciones contractuales entre agentes privados y

¹ APP: Asociación público privada, en ingles Public private partnetship PPP

² FOMIN: Fondo Multilateral de Inversiones es un fondo independiente administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), creado en 1993 para promover el desarrollo del sector privado de América Latina y el Caribe.

públicos con el fin de desarrollar infraestructuras y/o servicios que tradicionalmente han sido brindados por actores estatales³.

La Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia especifica que las asociaciones públicas privadas APP son esquemas eficientes de colaboración entre el sector público y el privado que permiten financiar y proveer en el largo plazo, por parte del sector privado, bienes y/o equipamientos públicos y servicios conexos a estos⁴.

Las anteriores definiciones tienen en común que consideran las APP como un instrumento contractual que busca estimular la vinculación del sector privado como socio estratégico del sector público a fin de fortalecer la infraestructura productiva y social.

1.2 HISTORIA

Es variado el concepto que se tiene sobre el origen de las APP. Por ejemplo, S. Sigrist⁵, opina que en los tiempos romanos está la génesis de tal actividad, coincidiendo con quienes afirman que desde la antigüedad clásica en Grecia y Roma es posible encontrar ciertos modos de ejecución de trabajos y obras públicas a través de técnicas contractuales de características similares a la concesión.

³ FOMIN y las Asociaciones Público Privadas. [en línea]. (febrero 2012). p. 2. (consultado 14 de octubre de 2014).

Disponible en (<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37479109>).

⁴ CÁMARA DE COMERCIO DE MEDELLÍN PARA ANTIOQUIA. Una defensa de la industria antioqueña, retos y oportunidades (en línea). (s.f). p. 24. (consultado 14 de octubre de 2014). Disponible en

<http://www.camamedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/2013/Rueda%20de%20prensa%20C%C3%A1mara%20de%20Comercio%202013.pdf>

⁵ SIGRIST, Sara. Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP. Washington, 2014. p.83.

Otras referencias (Araya,2012)⁶ sitúan las raíces iniciales de las APP en el siglo XIX en Estados Unidos y Europa, con una presencia mayor desde finales del siglo XX, debido a que los gobiernos alrededor del mundo incluyeron de una mayor forma a los actores privados para diseñar, gestionar y realizar las políticas públicas.

Por su parte, Vásquez⁷, Vélez⁸ y Zapata⁹ coinciden en afirmar que las APP se iniciaron en Inglaterra y se fueron difundiendo por muchos países, como Irlanda, España, Canadá, México, Brasil y Chile, entre otros, con diversas aplicaciones en infraestructura productiva¹⁰ (especialmente vial), e infraestructura social¹¹ (educación y salud, principalmente).

Efectivamente, las explicaciones sobre el origen de las APP están relacionadas con las decisiones del gobierno en relación a si se hace cargo de los objetivos sociales directamente, a través del aparato estatal, o indirectamente por medio de empresas y ONGs (Osborne¹² & Gaebler, 1992), mediante alianzas público-privadas.

De acuerdo con registros del Banco Mundial¹³, alrededor del mundo hay 119 unidades (organizaciones) de APP repartidas en 65 países. Dichas unidades

⁶ ALARCÓN, Luis Fernando. Presidente de la Agencia nacional de infraestructura. En: Entrevista de expertos APP, 2014.

⁷ VÁSQUEZ, Víctor. Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP. Medellín, 2014. p.82.

⁸ VÉLEZ, Lina. Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP. Medellín, 2014. p.82.

⁹ ZAPATA, Francisco. Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP. Medellín, 2014. p.83

¹⁰ Aquellas que permiten aumentar la eficiencia y producción de los diferentes sectores del país. En ellas se destacan las obras de transporte, como vías, aeropuertos, puertos, entre otros. Así mismo, las de movilidad urbana, comunicaciones y logística.

¹¹ Aquellas que se pueden realizar en educación como colegios e institutos de educación superior; en salud, como hospitales y centros de salud; en deporte y cultura, como centros para este fin; en defensa, como cárceles y centros de reclusión. Y edificios públicos, por ejemplo la sede de la Fiscalía, y centros administrativos en general.

¹² OSBORNE, Stephen. Public-Private Partnership. En: Theory and practice in international perspective, Routledge, 2000. Canadá.

¹³ Consulta en : <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/international-ppp-units#Lac>

cuentan con las normas propias para la promoción y ejecución de proyectos por APP. El desarrollo más significativo según el número de unidades de APP, se registra en países como: India con 11 organizaciones nacionales, Brazil con 8, Canadá con 6, Australia y Francia con 4 cada una, Nigeria y Reino Unido con 3. En América Latina, además, de Brasil se destaca Perú. Llama la atención que países como México y Colombia no aparezcan en dicho reporte, lo que da a entender que puede haber sub registros respecto a la dinámica de las APP en el contexto mundial.

Respecto a la dinámica de las APP en Colombia hay variadas versiones, de los primeros indicios de esta modalidad de contratación Vélez plantea que hace más de 10 años el capital privado del mundo empezó a reflexionar sobre cómo invertir en proyectos que fueran típicamente del Estado, donde los recursos son limitados. Por su parte, Andrade¹⁴ argumenta que este modelo de vinculación del sector privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura inició en el país en las décadas recientes, en el año 1991 con la expedición de la ley 1 (estatutos de puertos marítimos) , posteriormente con la ley 80 de 1993 y más recientemente con la expedición de la ley 1508 de 2012 (ley de APP)”, señala también que han sido posible diversas infraestructuras que han permitido : más de 30 concesiones de carreteras, 2 concesiones férreas, 7 aeroportuarias y más de 50 portuarias. El mismo Alarcón sostiene que “el objetivo de estos esquemas contractuales es de apelar a un modelo de financiamiento a largo plazo para el desarrollo de unas inversiones que son recuperadas junto con los costos de operación y mantenimiento asociados al proyecto en un porcentaje con la explotación comercial de la infraestructura más en ciertos casos aportes de recursos públicos.

Por su parte, Restrepo¹⁵ sin precisar fecha, afirma que el origen de las APP en Colombia está en la necesidad histórica del privado en participar en obras

¹⁴ ANDRADE, Luis Fernando. Entrevista de expertos APP, Bogotá, septiembre, 2014. p. 83.

¹⁵ RESTREPO, Federico. Entrevista de expertos, Medellín agosto, 2014. p. 82.

públicas. De otro lado Montoya¹⁶ al referirse al origen, más que en una fecha, se ocupa del hecho motivador de las APP, al afirmar que el origen es darle agilidad a la ejecución y el desarrollo de proyectos de gran significado o de envergadura, o de costos muy altos que los municipios con su presupuesto no están en capacidad de hacerlos; entonces aparece el privado no solo con el recurso sino con la capacidad operativa para que la ejecución de las obras sea mejor y más rápido posible.

Como lo sostiene Restrepo ha habido desde hace tiempo interés del sector privado en desarrollar proyectos públicos de infraestructura; pero la limitante ha sido la falta de una ley y la reglamentación específica. Pero visto desde otro punto de vista, la falta de eficiencia y la falta de recursos del sector público, no han permitido que se desarrollen proyectos de envergadura para el país, tales como: cárceles, aeropuertos, hospitales, vías de comunicación, puertos, ferrocarriles, que siempre han estado asignados a la iniciativa pública.

En junio de 2014, el DNP destaca una creciente actividad de proyectos APP en entidades territoriales, pues el 75% de las iniciativas en etapa de pre factibilidad, así como el 55% en etapa de factibilidad, han sido registrados por entidades que no son del orden nacional lo que da muestra del interés creciente del mecanismo APP en las diferentes regiones del país.

1.3 INTERESADOS

Son aquellas personas naturales y jurídicas que intervienen directa o indirectamente durante la conformación, ejecución y desarrollo de una APP; la vinculación del conjunto de los interesados debe tenerse en cuenta desde el inicio de la conformación de la APP, con la finalidad de mitigar los sobrecostos que

¹⁶ MONTOYA, Guillermo. Anexo L. Entrevista de 8 expertos, Medellín, 2014. p.82

puedan presentarse en las etapas posteriores e incrementar la probabilidad de éxito en la conformación de la APP.

De acuerdo con Arboleda¹⁷, los interesados (Stakeholders) son todas aquellas personas u organizaciones que por razones del proyecto puedan ver afectados, de manera positiva o negativa, sus intereses, o que pueden influir en los resultados del proyecto, grupos, instituciones o empresas que están relacionados con el programa. Es apropiado que el grupo encargado de la estructuración y gestión de la APP desarrolle, entre otras, las siguientes actividades durante el ciclo de vida: identificar los interesados, determinar sus expectativas, intereses, nivel de influencia, y planificar una buena comunicación.

Entre los interesados se consideran los siguientes: la comunidad, los agentes privados, las asociaciones gremiales, los consultor, la entidad ejecutora, las entidades de control, el sector de la construcción, los medios de comunicación, las instituciones de educación superior, entre otros. Cada uno de ellos con roles y responsabilidades diferentes dependiendo de la destinación y la aplicación del proyecto.

En el orden nacional, entre el grupo de organismos públicos interesados más representativos están el Departamento Nacional de Planeación DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Financiera de Desarrollo Nacional FDN, la Agencia Nacional de Infraestructura ANI, el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE, la Financiera de Desarrollo Territorial FINDETER, el Banco de Comercio Exterior de Colombia BANCOLDEX, y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario FINAGRO; en el orden sub nacional se tienen las Secretarías de Planeación, las Secretaría de Hacienda, las Secretarías de Infraestructura y la Agencia APP en Medellín; entre las entidades privadas

¹⁷ ARBOLEDA, Germán. Proyectos, identificación, formulación, evaluación y gerencia de proyectos. 2da edición Alfa Omega, Bogotá 2013 P 57.

internacionales vale mencionar el Banco Interamericano de desarrollo BID, el Banco Mundial BM, el Fondo Monetario Internacional FMI, y en general el sector financiero internacional.

1.4 ÁMBITO DE APLICACIÓN

De acuerdo con la descripción de los principales proyectos presentados en el DNP a través del registro único de asociaciones público privadas (RUAPP)¹⁸, se identifica que los principales ámbitos de aplicación son infraestructura productiva e infraestructura social. Refiriendo a la infraestructura productiva, proyectos de transporte, movilidad urbana, comunicaciones y logística; y como infraestructura social los siguientes: educación: colegios, establecimientos de educación superior. Sector salud: hospitales y centros de salud, Sector deportes y cultura: escenarios deportivos, artísticos y culturales, Sector defensa y penitenciaria: cárceles, centros de detención preventiva y unidades de reacción inmediata (URI), renovación urbana: parques municipales y lineales, andenes, alumbrado público, peatonalización de vías, proyectos ambientales: disposición de residuos sólidos, reciclaje, áreas naturales protegidas. Sector de edificaciones públicas, edificios de la rama judicial, oficinas públicas.

1.5 GENERALIDADES PARA EL FINANCIAMIENTO DE LAS APP

Desde una visión más financiera las APP tienen varias finalidades, una de ellas es estimular la inversión privada con la ejecución de obras públicas, que permitan un retorno financiero como una oportunidad de negocio sostenible en el largo plazo. Otra es la generación de valor a los recursos en especie con el que cuenta el

¹⁸ El Registro Único de Asociación Público Privada RUAPP, según el artículo 25 de la Ley 1508 del 2012 y el artículo 21 del decreto reglamentario 1467 del 2012, es una base de datos administrada por el Departamento Nacional de Planeación que recopila la información sobre el estado de los proyectos que bajo este esquema se desarrollan en el ámbito nacional y territorial.

público (Bienes Inmuebles, espacios públicos) con el desarrollo de infraestructura dentro de los entes territoriales.

Estas finalidades, estimulan la conformación o el desarrollo de las APP, sin embargo la financiación de estas iniciativas no se desarrolla con la intensidad necesaria debido al bajo nivel de inversión con el que se dispone y al alto déficit presupuestario dentro del sector público.

Las APP son un mecanismo que ofrece una solución a estas restricciones, en ella el sector privado cubre todas las falencias en la consecución de los recursos para la inversión y además ofrece otras ventajas como es el aporte de la experiencia, la eficiencia y la tecnología, que garantizan una ejecución más exitosa de los proyectos que necesita desarrollar el sector público.

Dentro de la ley 1508 del 2012 se establece el monto mínimo para conformar una APP, este monto debe ser mínimo de seis mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (6.000 smmlv) equivalentes a 3.700 millones de pesos aproximadamente, y bajo esta condición acarrear todos los requisitos, exigencias y condiciones que exponga la ley 1508 bajo cualquier modalidad de iniciativa pública o de iniciativa privada¹⁹.

Para las iniciativas del sector privado se pueden considerar dos situaciones, una donde no hay recursos del sector Público y otra donde si hay recursos. Para la primera, la financiación de la APP corresponde al 100 % del sector privado, y para la segunda donde participen recursos públicos en la financiación, estos no deben superar el 20% del valor del proyecto.

MARQUEZ AGUEL, Julián. La participación privada en el desarrollo de infraestructura para la prestación del servicio público de educación. DNP, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/APP%20Educaci%C3%B3n%20-%20DNP%20PAPP.pdf>

Por otro lado, cuando la iniciativa provenga del sector público, su financiación dependerá del resultado de los ingresos o recursos públicos que estén a disposición, de la generación y/o explotación financiera que entregue el proyecto u otro mecanismo de financiación legalmente establecido, pero que de igual manera cumpla con las condiciones que exige la ley en la conformación de la APP.

Otras consideraciones importantes dentro de la ley 1508 de 2012 para tener en cuenta en la financiación, son las siguientes: que en el caso, donde el proyecto requiera adiciones al contrato, los recursos públicos no deben superar el 20% del valor del proyecto (Artículo 18 ley 1508 del 2012). Que como garantía de respaldo a la financiación del proyecto todos los recursos invertidos, independiente de su procedencia, deben ser administrados por medio de una fiducia como patrimonio autónomo (Artículo 24 ley 1508 del 2012). Que se pueden comprometer recursos de vigencias futuras en la conformación de la APP como recurso público, hasta por el tiempo de la duración del proyecto y basados en los límites autorizados por el CONPES y el CONFIS para cada año (Artículo 26 ley 1508 del 2012).

Una conformación de APP globalmente considera tres etapas, una etapa de formulación, evaluación y aprobación del proyecto conocida como preinversión, otra etapa de contratación y construcción, finalizando con la etapa de operación.

La financiación de la preinversión corresponde en un 100% a quien entregue la iniciativa, en esta etapa se tiene la pre factibilidad y factibilidad del proyecto, donde la ley 1508 expone explícitamente cuales son los estudios que se requieren en el momento de desarrollar la propuesta y las condiciones para continuarla.

1.6 INICIATIVAS PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA APP

Dentro de las modalidades de APP, las iniciativas puede provenir de dos fuentes: primero por iniciativa pública referida a proyectos de APP que corresponden a una

necesidad identificada y dónde el peso de la estructuración del proyecto recae en la entidad pública²⁰, la fuente de pago del proyecto puede ser a través de aportes de recursos públicos, de la explotación económica del APP o una combinación de estas²¹, el proceso de selección será por medio de una licitación pública; y la segunda modalidad es por iniciativa privada donde la conceptualización de la propuesta, así como los estudios de pre factibilidad y factibilidad recaen sobre el sector privado, en este caso el privado tiene la responsabilidad de realizar por su propia cuenta y riesgo, la estructuración del proyecto sin obligación del público a reconocerle los costos asociados.

Es importante saber de dónde vienen las APP, como se definen y conforman, y como en Colombia han evolucionado las condiciones jurídicas que permiten su cabal desarrollo y ejecución. Una vez abordados estos temas de manera separada, se puede decir que las APP están definidas básicamente como un trabajo en conjunto entre un privado y un público, cobijados estrictamente por una serie de leyes y decretos que han evolucionado con el tiempo como garantía en la disminución de los riesgos para los dos sectores. Y además que en países desarrollados como Inglaterra, España, Irlanda, entre otros, las APP han permitido el desarrollo y sirven como referente para Latinoamérica. En el capítulo que seguidamente se presenta, se hace referencia a algunos aspectos del contexto Colombiano, partiendo de insumos de orden normativo.

²⁰ Guía APP capítulo 1, pág. 15

²¹ ABECÉ Asociaciones Publico Privadas, pág. 4

2. DESARROLLO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN COLOMBIA

En este capítulo se hace referencia a las leyes y normas complementarias referidas a la figura de las APP, con el propósito de tener conocimiento de cómo ha ido evolucionando el concepto del contrato de concesión desde la ley 80 de 1993 hasta el presente. De igual forma se hace un resumen de dos experiencias significativas de APP en el país, para conocer las más importantes vivencias y dificultades en el ciclo de vida de los proyectos.

2.1 MARCO NORMATIVO DE LAS APP EN COLOMBIA

El punto inicial de referencia normativa para las APP es el denominado estatuto general de la contratación pública aprobado por medio de la ley 80 de 1993 que define el contrato de concesión para la prestación, operación explotación, organización o gestión, total o parcial, de un bien o un servicio público. Las leyes sub siguientes van ajustando diversos aspectos para hacer práctica la contratación por concesión, hasta llegar a la ley 1508 de 2012 y las normas complementarias que se ocupan en forma específica de la modalidad de concesión mediante la asociación temporal del sector público y el sector privado.

2.1.1 Ley 80 de 1993. En desarrollo de la Constitución y motivado por la lucha contra la corrupción que producía la dispersión de las normas, uno de los mayores avances normativos en materia de contratación fué la ley 80 de 1993, por medio de la cual se expidió el Estatuto general de contratación de la administración pública en el país.

Con la expedición de la ley 80²² de 1993, se pretendió concordar en un texto único la legislación dispersa que hasta entonces existía en la materia, tratando de eliminar la regulación casuística y fragmentada que se tenía, remplazándola por un estatuto marco, aplicable a cualquier tipo de contrato público.

Dicha ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales, y se establecen principios que permiten llevar a cabo el proceso contractual prevaleciendo la eficacia, la eficiencia y la economía.

La ley 80 establece en el artículo 32, una clasificación de los contratos estatales en Colombia, así: 1o. Contrato de obra; 2o. Contrato de Consultoría; 3o. Contrato de prestación de servicios; 4o. Contrato de concesión; 5o. Encargo Fiduciario y Fiducia Pública.

2.1.2 Ley 105 de 1993. La ley 105 se ocupa de las obras por concesión desde el artículo 30 hasta el 36, estableciendo que respecto al contrato de concesión “La Nación, los departamentos, los distritos y los municipios, en sus respectivos perímetros, podrán en forma individual o combinada o a través de sus entidades descentralizadas del sector de transporte, otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial”. En el articulado se precisa que “Bajo el esquema de Concesión, los ingresos que produzca la obra dada en concesión, serán asignados en su totalidad al concesionario privado, hasta tanto éste obtenga dentro del plazo estipulado en el contrato de concesión, el retorno al capital invertido. El Estado recuperará su inversión con los ingresos provenientes de la operación una vez culminado el período de concesión”.

²² Diario Oficial. Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012. Consultado en : <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304#FichaDocumento>

2.1.3 Ley 1150 de 2007. La ley establece 4 modalidades para la escogencia del contratista: licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa. También introduce una norma que contempla que los pliegos de condiciones de los contratos, debe incluir la estimación, tipificación y asignación de riesgos previsible en la contratación para prever futuras alteraciones del equilibrio financiero del contrato.

Si bien la reglamentación de las concesiones se establece en el año 1993 con la ley 80 del mismo año, y se ajusta con la Ley 105 de 1993, que impartió funciones a las entidades del sector transporte, y la Ley 99 de 1993, mediante la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente y se establecieron políticas de protección ambiental. La figura de la concesión vial en Colombia solo se desarrolla desde 1997, dando respuesta a la carencia de recursos estatales e inicialmente es utilizada en proyectos de infraestructura productiva como la red vial nacional, sirviendo de estrategia para la atención de las emergencias presentadas en el mantenimiento y construcción de carreteras, viabilizando así el mejoramiento de la infraestructura vial del país con participación de capital privado²³. Posteriormente, se vincula el concepto de la concesión como opción para la construcción de obras de infraestructura social (educación y salud, entre otras) en diferentes partes del país y de acuerdo con los lineamientos del plan de desarrollo respectivo.

2.1.4 Ley 1508 de 2012 y normas complementarias. La ley 1508 de 2012 “Por la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones”, ha sido reglamentada por el Presidente de la República mediante el decreto²⁴ nacional 1467 de 2012, en donde se integran generalidades sobre la estructuración y

²³ MUÑOZ, William. CONCESIONES VIALES EN COLOMBIA. Historia y desarrollo. Revista Tecnura, vol 10. Universidad Distrital, 2002. Consultado en : http://tecnura.udistrital.edu.co/downloads/revista10/pdf/imagenes/concesiones_viales.pdf

²⁴ Diario Oficial 48438. Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012. Consultado en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48266#0>

ejecución de proyectos de APP, niveles de servicio y estándares de calidad, aportes públicos, probación de los proyectos y Riesgos.

La referida ley, igualmente ha sido complementada por la resolución²⁵ 3656 de 2012 del director del departamento nacional de planeación en cuanto a la adopción de la “metodología del comparador público privado”, como mecanismo para la utilización del mecanismo de APP.

La ley de APP, también ha sido armonizada con la ley 1483 de 2011 “por medio de la cual se dictan normas orgánicas de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales”, mediante el decreto 2767 de 2012, suscrito por el director de planeación. Dicho decreto²⁶ se ocupa principalmente de establecer la “declaratoria de importancia estratégica” como requisito previo para los proyectos de inversión que necesiten autorización de vigencias futuras y excedan del período de gobierno.

Los aspectos más sobresalientes de la ley 1508 y sus decretos reglamentarios, son los siguientes: 1. Se permite iniciativas privadas. 2. los riesgos se comparten, no son exclusivos del sector público. 3. El capital para ejecutar los proyectos de infraestructura se puede recoger del mercado. 4. Los recursos del Estado para financiar una APP tienen un tope del 20% para iniciativas privadas. 5. El pago de dinero público se hace por disponibilidad y nivel de servicio, es decir cuando esté disponible y por la calidad del servicio prestado. 6. no se otorgan anticipos. 7. Se valora más la capacidad financiera o de financiación, que la capacidad y experiencia técnica de los ejecutores. 8. Los contratos tienen como límite 30 años y luego revierten al Estado. 9. Se pueden comprometer vigencias futuras del presupuesto público, previo trámite de autorización. 10. Las prórrogas y adiciones

²⁵ Diario Oficial 48651. Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012. Consultado en : <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=51015#0>

²⁶ Diario Oficial 48658. Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012. Consultado en : <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=51140#0>

se limitan a un 20% del valor del contrato. 11. Es de público conocimiento el beneficiario real. xii) se plantea un régimen severo en materia de interventoría. 12. Se refuerza la adecuada estructuración de proyectos en cuanto a estudios, análisis de riesgos, e incluye el concepto de valor por dinero. 14. podrá pactarse el derecho a retribución por etapas, contemplando unidades funcionales de infraestructura.

Las normas complementarias de la ley 1508 del 2012 son: el decreto 1467 de 2012 el cual reglamenta los términos y condiciones para la selección, celebración y ejecución de los contratos que materialicen las Asociaciones Público Privadas. La resolución 3656 de 2012 que establece parámetros para evaluar de manera objetiva por parte de las entidades públicas contratantes si el mecanismo de APP es la modalidad óptima para la ejecución de proyectos, en vez de utilizar el esquema tradicional de ejecución de obra pública. El decreto 100 de 2013, que permite la presentación y estudio de un proyecto de asociación público privada de iniciativa privada, cuando la entidad estatal haya contratado su estructuración con terceros. El decreto 1610 de 2013, que reglamenta las vigencias futuras de que trata el artículo 26 de la ley de APP. El decreto 301 del 2014, el presente decreto modifica el artículo 5 y 10 del decreto 1467 de 2012 en relación a la retribución del asociado privado el cual estará condicionado a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio, y estándares de calidad. También quedo explicito que podrá pactarse retribución por etapas. El Decreto 2043 de 2014 Con el propósito de facilitar la financiación de los proyectos de APP y reducir sus costos, el Gobierno modificó el monto mínimo para el presupuesto estimado de inversión de cada unidad funcional de infraestructura, pasando de 108 mil millones a 62 mil millones de pesos.

Según la opinión de algunas personas expertas en el tema, consultadas por investigadores, las APP se consideran una buena opción en el país por motivos tales como: amplios plazos para la ejecución; amplia oferta de sectores;

condiciones económicas favorables del país; estructuración (pre factibilidad y factibilidad) planificada.

2.2 ALGUNAS EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE CONCESIONES QUE ANTECEDIERON LAS APP EN COLOMBIA

A continuación se presenta dos experiencias de concesiones en el país que tenían una estructura similar a las APP previas a la ley 1508 de 2012, pero igualmente significativas y sirven como antecedentes para las APP.

2.2.1 Segunda pista aeropuerto el Dorado y otros aeropuertos. La segunda pista del aeropuerto El Dorado fue desarrollada mediante concesión. Esta pista fue fundamental para el desarrollo de Bogotá y de la región circundante. El número de operaciones del aeropuerto El Dorado eran similares a las de otros aeropuertos internacionales, la gran diferencia en ese momento es que el Dorado era el único aeropuerto en el mundo que contaba solo con una pista, por lo tanto fue necesaria la construcción de una segunda pista. “En 1995 se sacó a concesión la construcción y mantenimiento de la segunda pista del aeropuerto de El Dorado por un período de 20 años, que fue adjudicada a la compañía CODAC S.A en la que participaba el Grupo Dragados. El objeto de la concesión era la construcción y el mantenimiento de la segunda pista, así como la ejecución de obras complementarias en el aeropuerto y el mantenimiento de la pista existente” ²⁷.

Sin embargo, al ejecutarse dicho proyecto bajo el modelo de concesión se generaron múltiples críticas, puesto que fue construida sin los estudios y planeación necesaria. “Esta segunda pista produce impactos negativos sobre las condiciones de vida y de salud de quienes habitan en los alrededores, dando lugar a intervenciones irracionales, como los enormes recursos destinados a insonorizar

²⁷ VASSALLO, José, IZQUIERDO, Rafael. Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España. CAF, Bogotá, 2010. 350 p. consultado en <http://www.caf.com/media/3163/LibroinfraestructuraFINAL.pdf>

las ventanas de las casas más afectadas por los problemas de ruido, cuando éste entra por los techos”, según lo afirmó Carmenza Saldías ²⁸. Bajo este sistema se desarrollaron otros proyectos en los aeropuertos de las ciudades de Bogotá, Medellín, Cartagena, Cali y Barranquilla.

La concesión de la segunda pista del Aeropuerto El Dorado pertenece a la primera generación²⁹ de concesiones, a su vez también se adjudica contrato para la operación y administración del Aeropuerto Rafael Núñez de la ciudad de Cartagena de Indias al consorcio Schipol Management Services, firma Holandesa bajo 15 años de contrato de concesión, Adjudicación del Aeropuerto Ernesto Cortizos de la ciudad de Barranquilla que se realizó al consorcio Aeropuerto del Caribe ACSA.

En la segunda generación de Concesiones, se considera la necesidad de elaborar un plan maestro aeroportuario que contenga lineamientos claros, que permitan determinar con certeza las obras que demanda el aeropuerto, el valor, claridad en las especificaciones entre otras, esto con el fin de reducir los impactos negativos encontrados en la primera generación.

En 1999 El plan maestro del Aeropuerto José María Córdova de Rionegro se encontraba en elaboración y se adelantaba el concurso de méritos para contratar la actualización del plan existente en el aeropuerto el Dorado. Adicionalmente

²⁸ Economista de la Universidad Jorge Tadeo Lozano y Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional de la Universidad de los Andes. Fue Alcaldesa encargada, Secretaria de Hacienda, Secretaria de Planeación y Consejera para temas de Región y Competitividad de la Alcaldía de Bogotá, y Secretaria de Planeación de Manizales. Consultado en <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/3568-el-dorado-una-leyenda-que-se-agota.html>

²⁹ FERNÁNDEZ, Rodrigo, BOTERO, María. Tesis contratos de concesión de aeropuertos en Colombia. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2002. 157 p
Consultado en <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS74.pdf>

para esa época el Aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón contaba con un plan maestro cuya elaboración contó con la participación de diferentes especialistas³⁰.

El contrato de Concesión del Aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón establece los términos y condiciones bajo los cuales la UAEAC³¹ se obliga a otorgar a título de concesión: la administración, operación y explotación económica del área concesionada del Aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón de la Ciudad de Palmira, en el Departamento del Valle del Cauca, por un periodo determinado y a ceder al concesionario los ingresos. Según la Unidad Administrativa Especial De Aeronáutica Civil el concesionario se obliga a llevar a cabo la administración, operación, explotación económica y ampliación del área concesionada del aeropuerto, al recaudo de los ingresos mencionados y a pagar a la UAEAC la contraprestación establecida en el contrato.

Bajo el modelo de licitación, el contrato fue adjudicado a AEROCALI S.A. ya que cumplió con los requerimientos contenidos en los pliegos de condiciones de índole legal, técnico y financiero, los cuales eran necesarios para desarrollar la concesión del Aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón

2.2.2 Ruta del Sol. En el año 2009 se adjudicó mediante una concesión³² el proyecto ruta del sol, con el objeto de rehabilitar 993 Kms de carretera existente y adicionar 78 kilómetros, entre Bogotá y Santa Marta. El proyecto buscaba la conectividad entre el centro del país y la costa atlántica a través del valle del río Magdalena integrando alrededor de 8 departamentos (Cundinamarca, Antioquia, Boyacá, Santander, Bolívar, Cesar, Magdalena, Atlántico) en tramos de doble calzada proyectando viajes de 10 horas de duración entre los puntos extremos del recorrido. Esta obra, también llamada la ruta nacional 45, fué el más grande

³⁰ *Ibíd.*, p. 76

³¹ Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil o Aerocivil es el organismo estatal colombiano encargado del control y regulación de la aviación civil en Colombia

³² <http://rutadelsolgeopolitica.blogspot.com/>

proyecto de infraestructura vial en Colombia hasta ese momento y demandó una inversión de 2.500 millones de dólares para su ejecución.

El proyecto completo se divide en tres sectores, el sector uno de Villeta a Korán, que consiste en la construcción de un nuevo corredor de 78 Km en una zona topográficamente difícil e incluye la construcción de 6 túneles mediante un contrato de 7 años donde el contratista se obliga a realizar los diseños, gestionar las licencias ambientales, gestionar la financiación, construcción de la doble calzada, además de la operación y mantenimiento de la obras. El sector dos de Puerto Salgar a San Roque, para rehabilitar 528 Km existentes, y el sector tres de San Roque a la Yé, Ciénaga y de Carmen de Bolívar a Bosconia, Valledupar, para recuperar 465 Kms. existentes; los contratos se adjudicaron como concesión a 20 años, adquiriendo el contratista la obligación del diseño definitivo, gestión de predios, obtención de licencias, financiación, rehabilitación y mejoramiento de la vía existente, la construcción de la segunda calzada, la operación y mantenimiento rutinario del tramo³³.

La ruta del sol, desde el inicio tuvo algunas dudas para su desarrollo, entre ellas saber si efectivamente el proyecto dinamizaba la región mediante la relocalización de empresas exportadoras e importadoras, y si la explotación vía peajes era suficiente para su financiamiento por concesión. Un punto que llama la atención es el sistema de financiamiento que comprometió vigencias futuras del año 2008 por \$7,514 millones para desembolsar por 15 años a partir del 2011, lo que para muchos fue una obligación muy alta de recursos públicos en un solo proyecto. Al final del 2009 se adjudicaron los sectores uno y dos, pero el sector tres fué declarado desierto. Vale resaltar que el proyecto fue dividido en tres sectores en virtud del alto costo contemplado debido al gran tamaño e impactos.

³³ Debates Presidenciales, Propuestas económicas de los candidatos CAF-FEDESARROLLO [en línea]. (s.f.). p.19. (consultado 20 de septiembre de 2014), Disponible en (<http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/conc1.pdf>)

Se estima que para el año 2035 el proyecto generará un ahorro de 5,21 billones de pesos por costos de transporte, y permitirá cerca de 10,6 billones de ingresos lo que notablemente se verá reflejados en el aumento del PIB nacional³⁴.

En relación con las firmas favorecidas con las concesiones, el sector uno se adjudicó al consorcio Helios. El sector dos se adjudicó al consorcio Ruta del Sol S.A.S dentro del paquete de cuarta generación y bajo las condiciones de no recibir ningún anticipo, y tener que gestionar licencias ambientales, comprar predios, ejecutar diseños, construir, operar y hacer mantenimiento con financiación privada.

Algunos de los inconvenientes presentados en este megaproyecto son de tipo jurídico, financiero, administrativo y principalmente técnicos, ya que la inestabilidad del terreno originó atrasos, aumento de costos y tiempo.

En este capítulo se hizo un esbozo general de las leyes y las normas complementarias que sirven como soporte o base jurídica para las APP en Colombia, también se ilustró con dos ejemplos algunas dinámicas que caracterizan tales concesiones, comentando circunstancias específicas que puedan tenerse en cuenta como lecciones aprendidas. Al detallar la cronología del desarrollo normativo, se aprecia que cada vez se modera la rigidez de la norma y se ajusta a la posibilidad real de hacer práctica la opción de las APP en el país, donde se le garantiza al sector privado la seguridad jurídica de sus inversiones y el sostenimiento en el tiempo, y al sector público se le brinda garantía de eficiencia y eficacia en el desarrollo de las obras. De manera general lo que se busca es estimular la participación del sector privado.

³⁴ Ruta del Sol, progreso en infraestructura para Colombia [en línea]. (s.f.). p.19. (consultado 20 de septiembre de 2014), Disponible en (<http://www.circulodeinversionistas.com/especiales/caribe/item/89-ruta-del-sol-progreso-en-infraestructura-para-colombia>).

El capítulo siguiente se ocupa del aspecto central del trabajo pues ausculta de forma estructurada mediante encuestas y entrevistas, la realidad que se presenta en la mayoría de los municipios que constituyen el área metropolitana del Valle de Aburrá, respecto al conocimiento y utilización de las APP como forma alternativa de ejecutar, construir o proveer bienes y servicios públicos.

3. EXPERIENCIAS DE APP EN EL VALLE DE ABURRÁ

El presente capítulo trata de la presentación y análisis de la información primaria recolectada a través de encuestas aplicadas a los funcionarios de los municipios de Medellín, Envigado, Itagüí, Bello, La Estrella, Copacabana, Caldas y de la Oficina del Área metropolitana³⁵ del Valle de Aburrá, y que tienen relación directa con el desarrollo de proyectos, así como también de las entrevistas realizadas a los diferentes expertos en el tema que por conocimiento y/o experiencia que tienen en asuntos referidos a las APP; y finaliza con la identificación de las iniciativas más significativas de APP en el Valle de Aburrá en los municipios objeto de este estudio y que están en el Registro Único de Asociaciones Público Privadas (RUAPP) del Departamento Nacional de Planeación DNP.

3.1 PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE ENCUESTAS

La encuesta aplicada a los funcionarios consta de tres (3) partes a saber: diagnóstico general del municipio y/o ente territorial respecto a su categoría, dependencia responsable de la gestión de proyectos, tiempo transcurrido en la gestión del actual alcalde, y composición básica del presupuesto de ingresos y gastos para tener una idea de las principales fuentes de financiación y objetos de inversión; principales proyectos desarrollados en la gestión de las actuales administraciones municipales y los riesgos asociados a los proyectos del plan de

³⁵ El Área Metropolitana del Valle de Aburrá es una entidad administrativa de derecho público que asocia a 9 de los 10 municipios que conforman el Valle de Aburrá. En la actualidad está integrada por los municipios de Medellín (como ciudad núcleo), Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, La Estrella, Sabaneta y Caldas. El municipio de Envigado no es miembro actual de la entidad, ya que se excluyó el 28 de febrero de 1.983 mediante fallo del Consejo de Estado. El Área Metropolitana del Valle de Aburrá fue creada mediante Ordenanza Departamental N° 34 de noviembre 27 de 1980, para la promoción, planificación y coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de servicios de los municipios que la conformaron. Actualmente cumple funciones de: Planificar el territorio puesto bajo su jurisdicción. Ser autoridad ambiental en la zona urbana de los municipios que la conforman. Ser autoridad de transporte masivo y metropolitano. Ejecutar obras de interés metropolitano.

desarrollo; y tópicos específicos asociados al conocimiento que tienen los entes territoriales con respecto a las APP.

En la primera parte de la encuesta³⁶ se determina la categoría³⁷ del municipio (que depende de la población e ingresos). En el Valle de Aburrá se encuentra en la categoría especial el municipio de Medellín, en la categoría uno (1) están los municipios de Bello, Itagüí, Envigado, y en la categoría dos (2) los municipios de La Estrella, Caldas y Copacabana.

Los municipios son los responsables de auto clasificarse en una categoría de acuerdo con la ley 617 de 2000 donde se establece en sus artículos 6º y 10º los límites de gasto para los municipios colombianos. También se establece una medición de los gastos de funcionamiento del municipio como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación y unos límites para cada categoría. Los límites de gastos para la administración central son: categoría especial 50%, categoría primera 65%, categorías segunda y tercera 70%, categorías cuarta, quinta y sexta del 80%. De los siete municipios encuestados, tres (3) son de primera categoría, tres (3) son de segunda y uno (1) es especial, por lo tanto 6 de 7 municipios encuestados tienen como límite de gasto para funcionamiento el 70% de los recursos del presupuesto, y el restante 30% de sus recursos son para inversión y servicio a la deuda. La categoría de los municipios encuestados da un indicio que el margen para la inversión en proyectos es muy limitado.

³⁶ Anexo A. Encuesta : 1ra,2da y 3ra parte. p.1

³⁷ Categoría especial. Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sin excepción los actuales Alcaldes llevan 33 meses de gestión, restando 15 para completar el período de gobierno.

Frente a la indagación de cuál es la dependencia municipal responsable de los proyectos, la totalidad respondieron que son las secretarías de planeación municipal, y en Medellín la responsabilidad está compartida con otras dependencias, como: la Empresa de Desarrollo Urbano - EDU, la Agencia de Asociación Público Privada - APP, la Secretaría de Infraestructura y el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín - ISVIMED.

En promedio el 61% de los ingresos totales de los municipios encuestados están representados en los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios)³⁸. Las transferencias representan en promedio el 24% de los ingresos totales, y el 15% restante son otros ingresos (participación de establecimientos públicos, recursos de capital, entre otros).

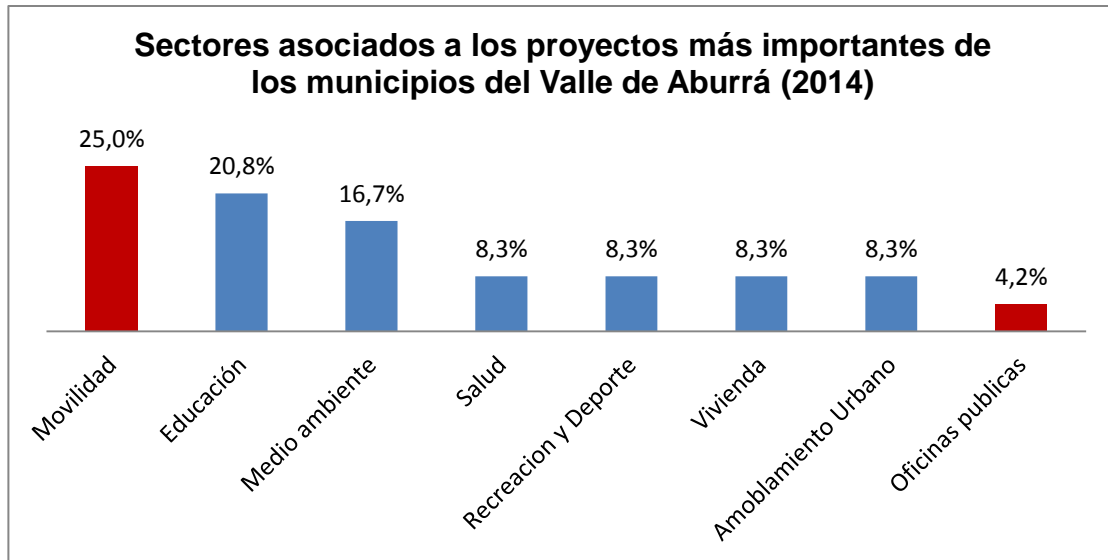
La parte B³⁹ de la encuesta permite conocer los tres principales proyectos desarrollados en la gestión de las administraciones municipales actuales, sector al cual pertenecen, tipo de infraestructura desarrollada (social o productiva), tipo de contrato para el desarrollo de cada proyecto, el estado en el que se encuentran (en diseño, ejecución, terminado, suspendido, entre otros), valor y plazo de cada proyecto, fuentes de financiación, y los riesgos identificados en la contratación⁴⁰.

³⁸ Anexo B. Análisis vertical de Ingresos y gastos de los municipios en estudio. p.1

³⁹ Anexo A. Encuesta: 1ra, 2da y 3ra parte. p.1

⁴⁰ Anexo C. Análisis Sectores de los proyectos más importantes de los municipios (incluye A.M.) en estudio año 2014. p.1

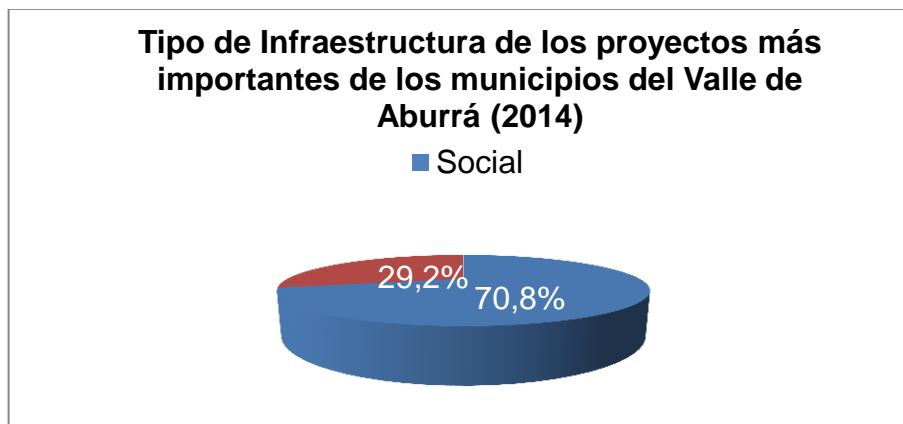
Gráfico 1. Sectores de los proyectos del Valle de Aburrá.



Fuente: primaria

Tal como lo muestra el gráfico 1 se identificaron que el 45,8% de los proyectos desarrollados en los municipios encuestados pertenecen a los sectores de movilidad y educación con una participación del 25% y 20,8% respectivamente; el restante 54,2% corresponde a los demás sectores: medio ambiente (16,7%), salud (8,3%), recreación y deporte (8,3%), vivienda (8,3%), amoblamiento urbano (8,3%) y oficinas públicas (4,2%).

Gráfico 2. Infraestructura desarrollada en el Valle de Aburrá.

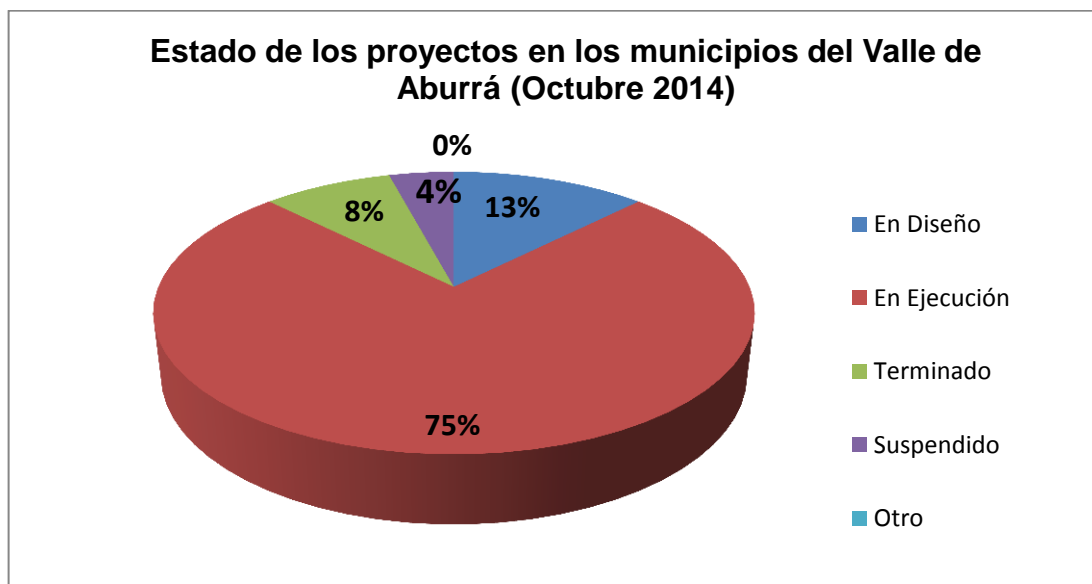


Fuente: primaria

De acuerdo con la clasificación nacional que relaciona la infraestructura entre productiva y social, en el Valle de Aburrá más de dos de cada tres proyectos corresponden a desarrollo social (70,8%) y uno de cada tres proyectos son para infraestructura productiva (29,2%), tal y como lo lustra el gráfico 2.

El tipo de contrato bajo el cual se desarrolla cada proyecto depende de la modalidad de contratación, a saber: obra pública (ley 80/92 art. 32.1), concesión (ley 80/92 art. 32.4), asociación público privada (ley 1508/12), convenio inter administrativo u otra modalidad. De acuerdo con la encuesta aplicada se encuentra que de los 21 proyectos reportados, 15 de estos son bajo la modalidad de obra pública, lo cual representa el 71% del total de los proyectos, 4 o sea un 19% por convenio interadministrativo, uno de ellos que representa el 5%, bajo la modalidad de APP y finalmente uno en otra modalidad (encargo fiduciario por parte de la nación)⁴¹.

Gráfico 3. Estado de ejecución de los proyectos relevantes en el Valle de Aburrá



Fuente: primaria

⁴¹ Anexo D. Tipo de contratación proyectos más importantes de los municipios (incluye A.M.) en estudio.

En cuanto al estado en que se encuentran los 21 proyectos reportados como se ilustra en el gráfico 3 se tiene que el 75% de los proyectos están en ejecución, el 13% están en etapa de diseño, el 8% de estos proyectos terminaron y el 4% restante se encuentran suspendidos⁴². Las cifras anteriores señalan la correspondencia del estado de los proyectos, en proporción al tiempo de gestión de las administraciones municipales.

En cuanto al valor de cada proyecto se encuentra que el de menor cuantía es de 6 mil millones de pesos en el municipio de Caldas, el cual tiene por objeto la *“Remodelación del estadio municipal Fernando Montoya, primera etapa e incluye la placa deportiva de la unidad deportiva”*, y el de mayor cuantía es el Corredor de Ayacucho en el municipio de Medellín el cual supera el medio billón de pesos (valor estimado dado que está en proceso de diseño)⁴³. Se puede inferir que cualquier proyecto de los referidos anteriormente tiene un monto que supera el límite mínimo que establece la ley de APP (\$ 3.700.000.000), lo que demuestra que hay una futura potencialidad para incorporar proyectos bajo la modalidad en estudio.

El plazo de los proyectos va desde los ocho (8) meses hasta 25 años; y de acuerdo a la clasificación realizada por los investigadores se define el corto plazo entre 1 y 2 años, mediano plazo entre 3 y 6 años, y largo plazo más de 6 años, donde se identifica que el 75% de los proyectos están entre el corto y mediano plazo; y en el largo plazo se tiene un 17% y a un porcentaje del 8% no se le pudo determinar el plazo de ejecución dado que no fue reportada la información⁴⁴. Es de anotar que las realizaciones más considerables (respecto al monto) de las administraciones locales se inician generalmente del segundo al tercer año de gestión, lo cual conduce a inferir que involucran tiempos y presupuesto de

⁴² Anexo E. Estado proyectos más importantes de los municipios (incluye A.M.) en estudio. p. 75.

⁴³ Anexo F. Valor proyectos más importantes de los municipios (incluye A.M.) en estudio. p. 76.

⁴⁴ Anexo G. Plazo proyectos más importantes de los municipios (incluye A.M.) en estudio. p. 77.

administraciones futuras. Esto último no riñe con las consideraciones generales de las APP.

En cuanto a la financiación, el 50% de los proyectos se realiza a través de convenio interadministrativo, donde concurren, además del municipio, otros entes territoriales como el Área metropolitana, el Departamento de Antioquia y la Nación; también por medio de créditos y contribución por valorización. En menor proporción se financian con los ingresos tributarios (35%), las transferencias (12%) y las regalías (3%)⁴⁵. Como se observa, los municipios recurren a diferentes fuentes de financiación lo cual da cabida para que las APP con participación de los privados, puedan ser igualmente consideradas como fuente de financiación. Esto implica que se debe hacer promoción y divulgación de la ley 1508 de 2012 para que se convierta en una real alternativa.

Un aspecto que despierta interés es conocer la percepción que los funcionarios tienen de los riesgos que hay para la ejecución del conjunto de todos los proyectos incluidos en el plan de desarrollo municipal. Se encuentra que los riesgos políticos, sociales, ambientales y financieros son percibidos como un riesgo bajo, mientras que en municipios como Envigado y Bello estiman respectivamente los riesgos: Jurídicos y de cofinanciación, dentro de los riesgos de nivel medio⁴⁶. Con lo anteriormente expuesto se percibe la presencia de algunos riesgos de baja incidencia (categorización propuesta por los investigadores), lo que permite un escenario propicio para propuestas de APP.

En la tercera parte⁴⁷ de la encuesta se indaga sobre tópicos específicos para inferir sobre el conocimiento que se tiene en los respectivos entes territoriales

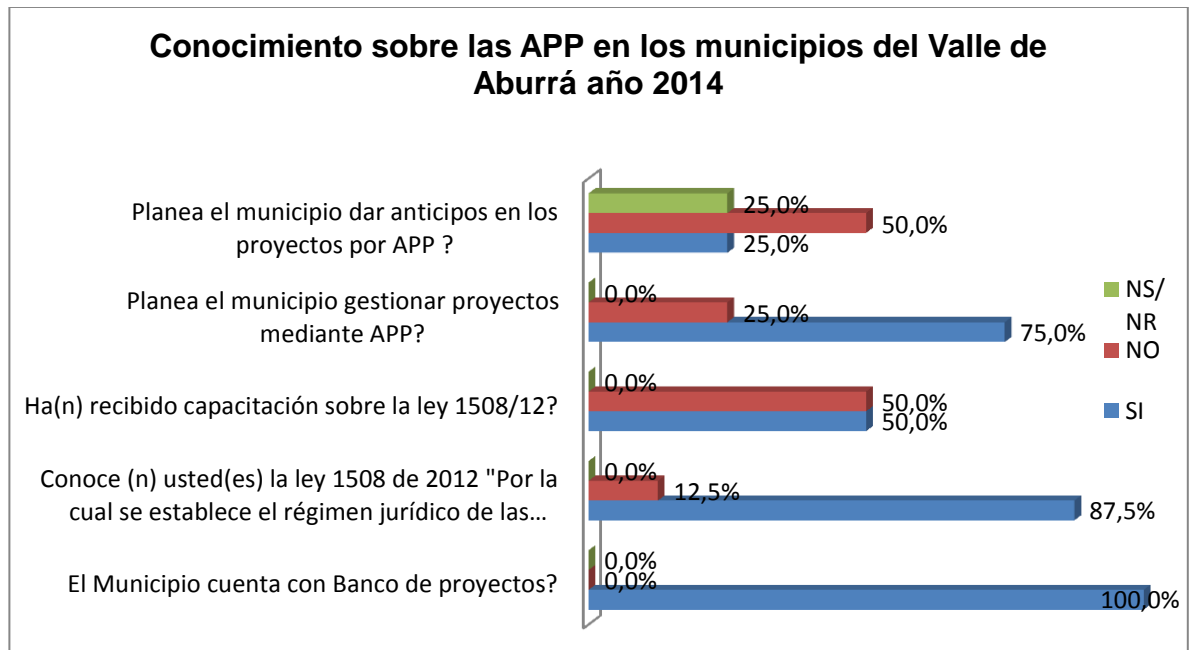
⁴⁵ Anexo H. Fuente financiación de los más importantes proyectos de los municipios (incluyendo A.M.) en estudio. p. 78.

⁴⁶ Anexo I. Riesgos principales de los proyectos del Plan de Desarrollo de los municipios (incluye A.M.) en estudio. p. 79

⁴⁷ Anexo A. Encuesta: 1ra, 2da y 3ra parte, p.1.

sobre las asociaciones público privadas de acuerdo con la ley 1508 de 2012, norma sobre la cual versan la mayoría de las preguntas en razón a que de allí se deriva el soporte de la novedosa figura de contratación de concesiones en Colombia.

Gráfico 4. Conocimiento sobre las APP en el Valle de Aburra



Fuente: primaria

En el gráfico 4 se ilustra la participación porcentual de las preguntas referidas al conocimiento antes mencionado. Uno de cada cuatro funcionarios señala equivocadamente que puede otorgar anticipos en las APP, es decir un 25% de ellos, contrariando la ley 1508; el otro 25% no saben o no responden y solo el 50% restante manifiesta que no darán anticipos. El 75% de municipios planean gestionar proyectos de APP, entre los cuales se tienen: Caldas, La Estrella, Envigado y Medellín, mientras que el otro 25% no planean gestionar proyectos mediante APP entre los cuales se tienen Copacabana e Itagüí. El 87,5% dicen conocer la ley de APP 1508 y el 12,5% dicen no conocerla, pero solo el 50% han

recibido capacitación sobre la ley 1508 tales como La Estrella, Envigado y Medellín. Por ultimo todos los municipios cuentan con un Banco de proyectos.

De lo anterior se infiere que hay un alto porcentaje (50%) de funcionarios que no han recibido capacitación en APP, lo cual es una limitante y un reto para estructurar propuestas bajo esta modalidad. Si bien se encontró que un 75% planea gestionar proyectos de APP en su municipalidad, los investigadores percibieron que no hay suficiente soporte institucional para materializar este tipo de iniciativas.

Para quienes afirmaron conocer la norma, los tres aspectos más relevantes respecto a la ley 1508 de 2012 son: primero aprovechar la experiencia del sector privado en aspectos financieros, técnicos, y de gestión, segundo compartir los riesgos, y tercero desarrollar obras públicas de gran tamaño⁴⁸. Llama la atención que dos de los siete municipios no opinen por el desconocimiento que tienen de la ley.

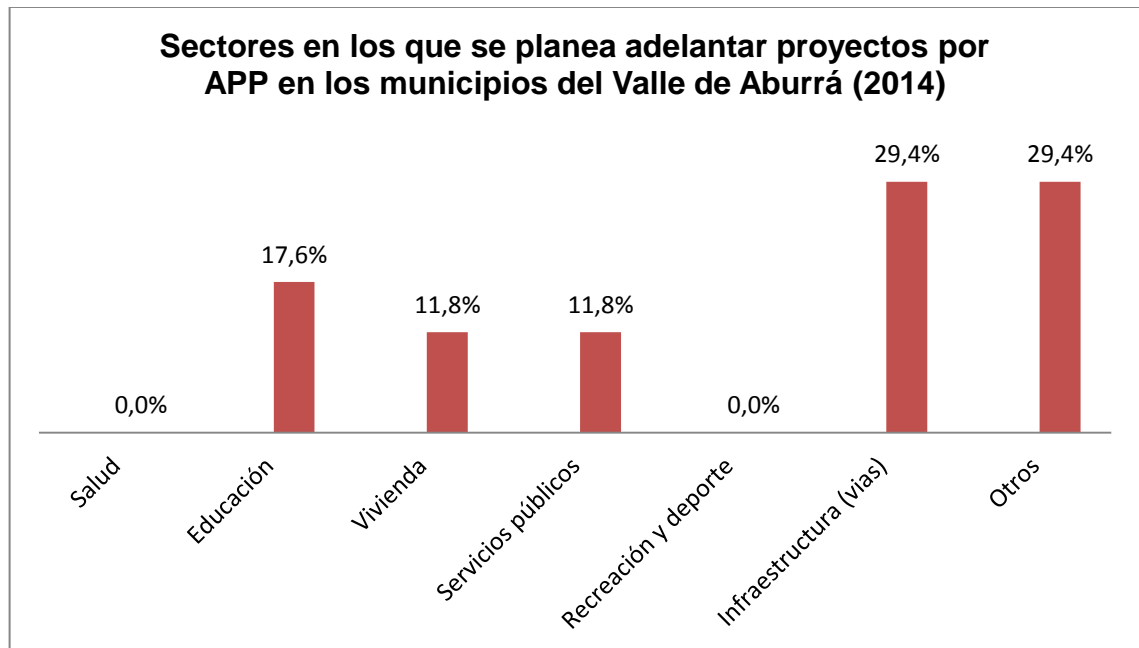
Es un hecho significativo para este estudio, que solo el municipio de Medellín ha reportado gestión y está evaluando cuatro APP a saber: renovación urbana Parque Lleras, ampliación del pabellón amarillo de Plaza Mayor, amoblamiento urbano nuevo occidente, remodelación del estadio Atanasio Girardot y servicios complementarios.

Otro municipio como Envigado ha desarrollado dos iniciativas pero sin lograr tener éxito, debido a que no se ejecutaron: la reconstrucción de la plaza de mercado, y la estación cabecera metroplús en el límite con Sabaneta. Vale destacar que el municipio de Envigado está conformando un equipo técnico para la identificación y gestión de proyectos APP, según lo informaron sus voceros.

⁴⁸ Anexo J. Aspectos relevantes de la ley 1508 de 2012, solo de los municipios que la conocen. p.80.

De los dos párrafos anteriores se desprende que hay proyectos significativos de APP que pueden servir como modelo para los municipios del valle de Aburrá y el resto del país.

Gráfico 5. Sectores planeados para desarrollar APP



Fuente: primaria

De otro lado, como lo muestra el gráfico 5, al solicitar que se señale el sector al que pertenecen los proyectos que planea gestionar el municipio mediante APP, la respuesta favoreció a la infraestructura social en un 70,6% y productiva con un 29,4%. La infraestructura social está conformada por: educación 17,6%, vivienda 11,8%, servicios públicos 11,8%, y otros 29,4%; mientras que la infraestructura productiva específicamente en vías con un 29,4%⁴⁹. Con lo anterior se muestra la fortaleza que se le quiere dar por parte de las administraciones municipales a los proyectos de infraestructura social sobre los de infraestructura productiva.

⁴⁹ Anexo K. Sectores de los proyectos que planean gestionar por APP los municipios (incluye A.M.) en estudio.

Al indagar si el municipio tiene definido un proceso para estructurar iniciativas públicas de APP, y un proceso para evaluar iniciativas privadas de APP, solo el municipio de Medellín respondió afirmativamente y describió claramente ambos procesos, argumentando que esto era posible gracias a que se contaba con una dependencia especializada en la atención de dichos procesos, denominada Agencia para las Alianzas Público Privadas -APP, adscrita a la vice alcaldía de CTI (Ciencia, Tecnología e Innovación), desarrollo económico, internacionalización y APP. Se deduce entonces que la mayoría de los municipios carece de capacidad institucional para atender iniciativas de APP: funcionarios competentes y dependencias o agencias técnicas especializadas.

3.2 PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE ENTREVISTAS A EXPERTOS EN EL MECANISMO DE LAS APP

La entrevista realizada a los expertos consta de nueve (9) preguntas para conocer el origen de las APP, algunas experiencias significativas internacionales y nacionales, su opinión sobre las diferentes etapas que componen las APP, los riesgos que conlleva para las municipalidades, lo más atractivo tanto para el sector privado como para el público, aspectos relevantes para financiación internacional de estas iniciativas, limitantes, y por último los cambios en la cultura de los funcionarios públicos para dinamizar las APP en Colombia⁵⁰.

Por ser un aspecto relativamente novedoso en el medio colombiano pues solo tiene dos años de haberse aprobado la ley que crea oficialmente la figura jurídica de las asociaciones público privadas en el país, se contactaron expertos locales como Lina Vélez de Nicholls Presidente ejecutiva de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, Federico Restrepo, Gerente de las Autopistas para la prosperidad, Guillermo Montoya exalcalde del municipio de Sabaneta, Francisco

⁵⁰ Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP.

Zapata Builes Subdirector de Planeación Área Metropolitana del Valle de Aburrá, y Víctor Vásquez Director técnico de la Agencia APP de Medellín.

Igualmente, se entrevistaron expertos del orden Nacional como Luis Fernando Andrade, Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI -, Patricia Sandoval Gerente de estructuración de proyectos de la Financiera de Desarrollo Nacional, -FDN -, y Sara Sigrist, experta consultora internacional de APP para organismos multilaterales de crédito, residente en Washington, USA.

El propósito fundamental de las entrevistas fué explorar diversos aspectos que sirvan de correlación con los propósitos del presente trabajo, de esta manera se determinaron las preguntas que a continuación se listan con su correspondiente interpretación, luego de las respuestas consolidadas de los expertos antes mencionados.

3.2.1 ¿Cuál es el origen de las APP (Asociaciones público privadas)?. Es variado el concepto que se tiene sobre el origen de las APP. Sigrist⁵¹ se remonta a los tiempos romanos la génesis de tal actividad, coincidiendo con quienes afirman que desde la antigüedad clásica es posible encontrar ciertos modos de ejecución de trabajos y obras públicas a través de técnicas contractuales de características similares a la concesión.

Por su parte, Vásquez⁵², Vélez⁵³, Zapata⁵⁴ y Sandoval⁵⁵, coinciden en afirmar que las APP se iniciaron en Inglaterra y se fueron difundiendo por muchos países. Hay variadas versiones respecto a los primeros indicios de esta modalidad de

⁵¹ SIGRIST, Sara. Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP. Washington, 2014. p.83

⁵² VÁSQUEZ, Víctor. Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP. Medellín, 2014. p.82

⁵³ VELEZ, Lina. Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP. Medellín, 2014. p. 82

⁵⁴ ZAPATA, Francisco. Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP. Medellín, 2014.

p.83

⁵⁵ SANDOVAL, Patricia. Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP. Bogotá, 2014.

p.84

contratación en Colombia, Lina Vélez plantea que hace más de 10 años el capital privado del mundo empezó a reflexionar sobre cómo invertir en proyectos que fueran típicamente del Estado, donde los recursos son limitados; por su parte, Andrade⁵⁶, argumenta que este modelo de vinculación del sector privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura inició en el país en las décadas recientes, en el año 1991 con la expedición de la ley 1 (estatutos de puertos marítimos), posteriormente con la ley 80 de 1993 y más recientemente con la expedición de la ley 1508 de 2012 (ley de APP).

Restrepo⁵⁷, sin precisar fecha, afirma que el origen de las APP en Colombia está en la necesidad histórica del privado en participar en obras públicas. De otro lado, Montoya⁵⁸ más que en una fecha, se ocupa del hecho motivador de las APP al afirmar que el origen es darle agilidad a la ejecución y el desarrollo de proyectos de gran significado o de envergadura.

3.2.2 ¿Qué conocimiento tiene usted sobre experiencias de APP (Asociaciones público privadas) en el mundo, América Latina y Colombia?

Los expertos se refirieron a las siguientes experiencias: afirmaron conocer experiencias en Europa, América y Asia tales como las siguientes, Inglaterra e Irlanda (proyectos de infraestructura vial); España (infraestructura vial); Canadá (infraestructura educativa, salud, vías, centros de reclusión); Australia (estaciones de Bomberos); La India (proyectos infraestructura vial). Para América Latina se relacionan casos para los siguientes países, Brasil, México, Chile, y Perú los cuales reportan experiencia en proyectos de infraestructura social (hospitales, cárceles, escuelas) y productiva (museos, carreteras, aeropuertos, puertos, basureros, entre otros. Referente a Colombia se resaltan proyectos como, la

⁵⁶ ANDRADE, Luis Fernando. Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP. Bogotá, 2014. p.83

⁵⁷ RESTREPO, Federico. Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP. Medellín, 2014. p. 82

⁵⁸ MONTOYA, Guillermo. Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP. Sabaneta, 2014. p.83

cuarta generación de concesiones autopistas de la prosperidad, dragado y expansión del río Magdalena para transporte fluvial.

3.2.3 ¿De las etapas que establecen la ley de APP (1508), desde la concepción del proyecto hasta la firma del contrato, cuál cree usted que debería cambiar y por qué? Entre los entrevistados hay sugerencias respecto a, primero, buscar disminuir el tiempo establecido tanto para la evaluación, como para la adjudicación especialmente cuando se trata de una iniciativa privada, pues un proyecto puede cambiar sustancialmente en siete u ocho meses, dado que se puede filtrar información. y una segunda sugerencia es permitir pagos del estado cuando esté parcialmente terminado parte del proyecto.

3.2.4 ¿Cuáles son los riesgos más frecuentes en la implementación de las APP (Asociaciones público privadas)? Entre los riesgos más significativos, se destacan los referidos a la estimación de la demanda, obtención de cierre financiero, fluctuación desfavorable en las tasas de cambios, estructuración financiera (análisis de costos), seguridad jurídica del país, disponibilidad de grandes recursos del sector privado, capacidad institucional del ente público, sub nacional principalmente para priorizar, seleccionar, ejecutar, supervisar, controlar y gerenciar en todo el ciclo de vida hasta por 30 años, y la dinámica social (consultas previas y concertación con comunidades), en temas ambientales y prediales.

3.2.5 ¿Qué es lo más atractivo de una APP para un inversionista privado? Lo más atractivo es la oportunidad de tener un proyecto como negocio a largo plazo que, al ser bien planificado, va a tener un retorno de una inversión que le garantizará en el tiempo, una sostenibilidad de tipo empresarial, siempre que haya un marco regulatorio para cubrir los riesgos, tanto por el sector público como por el privado.

Para el Subdirector de planeación del Área metropolitana, Francisco Zapata⁵⁹, tratándose de grandes desarrollos urbanos es atractivo disponer de la flexibilidad o acceso a ciertas normas sólo posible gracias a la asociación que se da con el sector público, lo que amplía la oferta del negocio al privado, es decir, el privado puede participar en las obras publicas que representa mayor experiencia.

3.2.6 ¿Qué es lo más atractivo de una APP para una entidad pública?

Destacan los expertos los siguientes aspectos que benefician al sector público en general con la ejecución de una APP, se puede disponer de bienes y servicios públicos con altos estándares de calidad (Se van a atraer nuevos recursos, se incorpora la capacidad técnica y operativa del privado); se puede incentivar y acelerar el desarrollo de nueva infraestructura o mejora de la existente en un entorno de restricción presupuestal; se amplía la disponibilidad de diferir el pago de la inversión y los costos de mantenimiento (capacidad de poder contratar con recursos de vigencias futuras); se da la opción de reasignar o compartir los riesgos; se gana legitimidad ante la comunidad cuando trabajan de la mano los sectores privado y público para el beneficio social; se puede estimar el valor por el dinero (“value for money” o relación modalidad-precio), es decir, comparar si es mejor, más eficiente, o más económico hacer el contrato por la modalidad de concesión u obra pública tradicional (con mayor inversión del sector público) o por asociación público privada, APP (con mayor inversión del sector privado).

3.2.7 ¿Cuáles considera usted que son los aspectos de mayor ponderación tenidos en cuenta por las agencias internacionales de crédito para financiar una APP?

Son varios los aspectos que resaltan los expertos a saber, que sea financieramente rentable (el ingreso mínimo garantizado) bien estructurado y sostenible a lo largo del tiempo (sostenibilidad del flujo de caja); que tenga buenos diseños, con socios públicos y privados serios, confiables, de buena reputación, con experiencia en otros proyectos y otros países (solidez de la contraparte); que

⁵⁹ ZAPATA, Francisco. Anexo L. Entrevista 8 expertos. Medellín, 2014. p. 91.

hayan procesos anti corrupción y transparencia en las etapas de licitación, adjudicación y contratación; que los contratistas tengan las cuentas muy claras; que los riesgos asociados a la ejecución del proyecto estén debidamente acotados, diferenciados y con una asignación clara y equitativa (la teoría del riesgo es el "know how" y lo más importante para una entidad de crédito así como la calificación del riesgo crediticio de los Entes municipales); que haya estabilidad regulatoria (seguridad jurídica) y sectorial (marco normativo) del país; que el impacto social y ambiental del proyecto no sea problemático.

3.2.8 ¿Cuáles son los limitantes a los que se enfrenta una conformación o iniciativa de APP? De acuerdo con la experiencia de los consultados, las principales limitantes para conformar una APP son: primero la baja capacidad institucional del sector público (especialmente los municipios) para la estructuración y evaluación de proyectos, segundo el desconocimiento que tienen el sector público y el privado de las APP y la falta de credibilidad del uno con el otro (capacidad del sector privado para alinear sus expectativas a las del Gobierno), tercero la limitada capacidad técnica financiera y legal en APP de ambos socios (público y privado), cuarto el contexto social desfavorable, por ejemplo, falta de apoyo de la comunidad local, interferencia por razones políticas, el riesgo de hacer consulta previa, y el no entender el proyecto, quinto tener traslapo con alguna concesión o contrato vigente, sexto no poder garantizar el volumen de recursos públicos o privados que se requiera para el desarrollo del proyecto, séptimo la incapacidad de gestión contractual durante la ejecución de un proyecto.

3.2.9 ¿Cómo cambiar la cultura (Chip) publica para hacer que los proyectos de APP sean atractivos rentablemente a las entidades privadas? Entre varias, se destacan las siguientes consideraciones, formar y capacitar a los funcionarios públicos sobre los beneficios, la importancia y el alcance que tiene la ley de APP, que los funcionarios conozcan fuera del país otras experiencias y buenas prácticas

con ejemplos claros y exitosos; socializar la ley 1508 de 2012 con las diferentes entidades de control; crear instituciones para conformar proyectos de APP sin que solo sea dar una capacitación; cambiar el personal y vincular personas idóneas, con conocimiento; ser rigurosos en la preparación y estructuración de los proyectos ya que no todos los proyectos se deben ejecutar mediante APP, pues existe la alternativa de la obra pública tradicional que en ciertos casos también tiene resultados positivos.

De acuerdo con las entrevistas realizadas a los diferentes expertos seleccionados se encuentra que no existe una unidad de criterio entre ellos y las respuestas no son homogéneas, lo que nos hace inferir que dado el poco tiempo de expedición de la ley 1508 de 2012 la masa crítica aun esta en formación con relación a las APP.

3.3 PROYECTOS IDENTIFICADOS DE APP EN EL VALLE DE ABURRA

Una manera indirecta de saber cuál es el conocimiento que tienen las administraciones municipales del Valle de Aburrá es a través de la formulación y registro de proyectos desarrollados mediante esta metodología de APP, con lo cual se obtendrán algunos elementos claves que permitirán inferir y encontrar la respuesta que se pretende con la presente investigación como complemento a las encuestas realizadas.

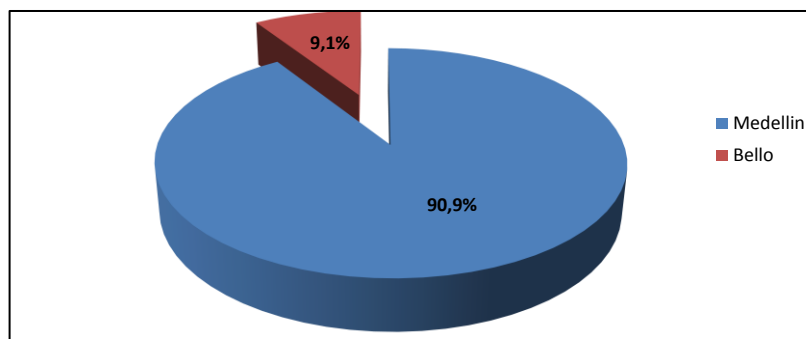
A partir de la recopilación de los proyectos que se encuentran matriculados en el Registro Único de Asociaciones Publico Privadas – RUAPP del Departamento Nacional de Planeación -DNP para los municipios del Valle de Aburrá objeto de estudio, se tiene la siguiente información que se ilustra en la tabla 1.

Tabla 1. Proyectos registrados en el RUAPP del DNP para el Valle de Aburrá

Nro.	Tipo de iniciativa APP	Municipio	Entidad Estatal	Nombre del proyecto	Fecha de radicación del	Estado
1	Privada sin recursos publicos	Medellin	Alcaldia	Equipamiento complementario ciudadela nuevo occidente. Mall la Aurora.	19/10/2012	Prefactibilidad rechazada
2	Privada sin recursos publicos	Medellin	Alcaldia	Plaza Médica Buenos Aires S.A.S.	19/10/2012	Prefactibilidad rechazada
3	Privada sin recursos publicos	Medellin	Alcaldia	Unidad de Vida Articulada Estadio Atanasio Girardot	01/10/2013	Prefactibilidad en estudio
4	Privada sin recursos publicos	Medellin	Alcaldia	Construcción y operación de Unidades Sanitarias Públicas	08/11/2013	Factibilidad rechazada
5	Privada sin recursos publicos	Medellin	Alcaldia	Medellin con Monorriel Aerosuspendido	14/11/2013	Prefactibilidad rechazada
6	Privada sin recursos publicos	Medellin	Alcaldia	Ampliación Pabellón Lineal Amarillo, Plaza Mayor Medellín	14/11/2013	Factibilidad en estudio
7	Privada sin recursos publicos	Bello	Alcaldia	Iniciativa publico privada antiguos talleres del ferrocarril	20/12/2013	Factibilidad en estudio
8	Privada con recursos publicos	Medellin	Area Metropolitana del Valle de Aburra	Centro Integrado para la generación de energía eléctrica a partir de la incineración de basuras CIGEIN para el AMVA	17/10/2013	Prefactibilidad en estudio
9	Privada sin recursos publicos	Medellin	Alcaldia	Unidad de Servicios La Aurora	05/02/2014	Prefactibilidad en estudio
10	Privada sin recursos publicos	Medellin	Area Metropolitana del Valle de Aburra	Estudios, diseños, construcción, operación y mantenimiento para las obras de conexión de los municipios del aburrá norte	11/04/2014	Prefactibilidad en estudio
11	Privada sin recursos publicos	Medellin	Alcaldia	Distrito Lleras	29/05/2013	Factibilidad en estudio

Fuente: www.dnp.gov.co/RUAPP

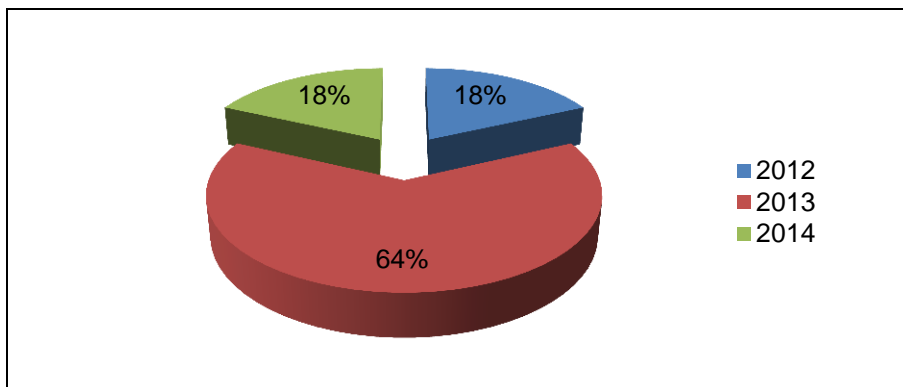
Gráfico 6. Distribución de proyectos por municipios registrados en el RUAPP.



Fuente: primaria.

De acuerdo con los datos de la tabla anterior realizada en los municipios objeto de estudio (Caldas, La Estrella, Itagüí, Envigado, Medellín, Copacabana, Bello) y en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, se identificaron once (11) proyectos matriculados en el RUAPP durante los años 2012, 2013 y 2014, de los cuales todos son de iniciativa privada en su gran mayoría sin recursos públicos y se observa que el 90,9% de los registros pertenecen al municipio de Medellín y el 9,1% corresponden al municipio de Bello, y los demás municipios no cuentan con proyectos registrados; esto demuestra que el municipio de Medellín es el que más ha explorado esta modalidad de contratación, lo cual es coherente dado que cuentan con una Agencia de APP con personal especializado e idóneo para el trámite de este tipo de proyectos; mientras que el resto de municipios encuestados en el Valle de Aburrá a excepción de Bello no han matriculado un solo proyecto, tal y como se ilustra en el gráfico 6.

Gráfico 7. Distribución anual de proyectos registrados en el RUAPP.

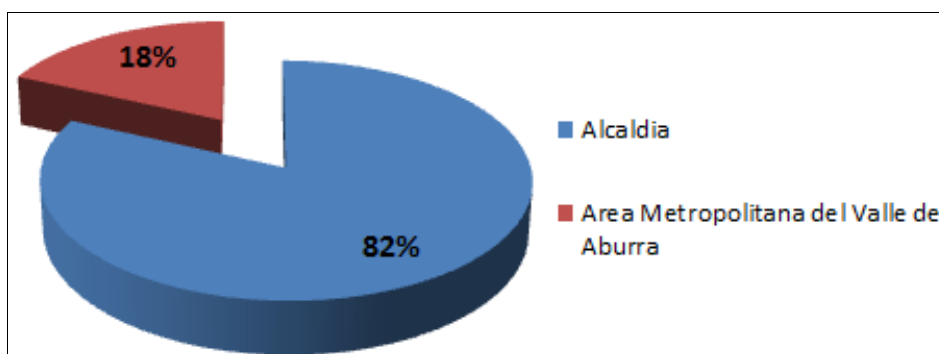


Fuente: primaria

Se tiene entonces que durante los tres (3) años de aplicación de la ley 1508 y sus decretos reglamentarios, se registra una gestión durante cada año de acuerdo con el gráfico 7.

Según se muestra en el gráfico 7 el año con mayor porcentaje de registro de proyectos es el 2013, un año después de emitida la ley, y para el presente año vuelve a disminuir la tasa de presentación de proyectos.

Gráfico 8. Entidad Estatal Competente de los proyectos matriculados en el RUAPP (DNP).



Fuente: primaria

Por otra parte, de los 11 proyectos matriculados en el RUAPP como se observa en el gráfico 8, nueve (9) de ellos son de la Alcaldía de Medellín como entidad estatal competente lo que representa un 82%, y en los otros dos (2) restantes la entidad competente es el Área Metropolitana del Valle de Aburrá para el municipio de Medellín, con un porcentaje del 18%, lo cual demuestra una vez más que existe una ventaja competitiva en el municipio de Medellín frente a los otros municipios al contar con una agencia especializada para el desarrollo de APP, lo cual hace que se deba apoyar y fortalecer aún más.

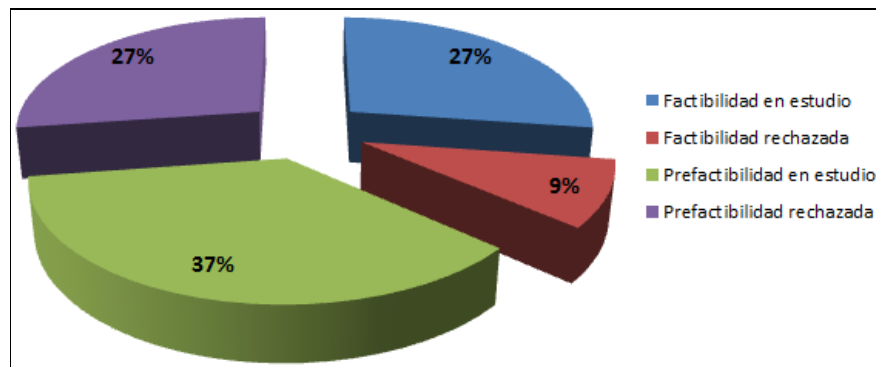
Realizando un análisis más detallado de los 11 proyectos matriculados en el DNP provenientes de los municipios del Valle de Aburrá, cuatro (4) de ellos se encuentran en estudio de la pre factibilidad lo que representa un 36,4% entre estos se tienen: primero la unidad de Vida Articulada Estadio Atanasio Girardot del municipio de Medellín, segundo el centro Integrado para la generación de energía eléctrica a partir de la incineración de basuras CIGGIN para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, tercero la unidad de servicios La Aurora en el Municipio de Medellín, y cuarto los estudios, diseños, construcción, operación y mantenimiento para las obras de conexión de los municipios del Aburrá norte; otros tres (3) proyectos ya fueron rechazados en la etapa de pre factibilidad por parte del ente territorial representando un 27,3%, y solamente cuatro (4) proyectos pasaron el estudio de pre factibilidad, es decir el 36,4% restante.

En términos generales los proyectos fueron rechazados por algunas de las siguientes razones: no es de interés público, requieren más del 20% de desembolsos de recursos públicos, existe un contrato o concesión vigente con el mismo objeto, su estructuración se haya adelantada por parte de cualquier entidad estatal y está publicado en el Sistema de la Contratación Pública –SECOP, o por el incumplimiento del ente territorial de algunos de los requisitos establecidos en el artículo 27 de la ley 1508 de 2012; aspectos a tener en cuenta por parte de los

futuros formuladores y evaluadores de proyectos bajo esta modalidad de contratación de los entes territoriales.

De los proyectos que pasaron la etapa de pre factibilidad, uno (1) de ellos fue rechazado en etapa de factibilidad: Construcción y operación de Unidades Sanitarias Públicas en el municipio de Medellín; y solamente tres (3) proyectos de los once (11) están en estudio de factibilidad y que tienen alguna probabilidad de materializarse, entre estos se tienen: primero la ampliación Pabellón Lineal Amarillo en Plaza Mayor de Medellín, segundo la iniciativa publico privada antiguos talleres del ferrocarril en el municipio de Bello y tercero el distrito Lleras en el municipio de Medellín.

Gráfico 9. Etapas en las cuales se encuentran los proyectos matriculados en el RUAPP (DNP) provenientes del Valle de Aburrá.



Fuente: primaria

En el gráfico 9 se pueden observar las diferentes etapas en las que se encuentran los proyectos matriculados en el DNP provenientes del Valle de Aburrá.

En Medellín la agencia APP está trabajando en la estructuración de APP de iniciativa pública en los sectores de educación, aguas, asistencia al adulto mayor y estación de bomberos; y en el municipio de Caldas están explorando la posibilidad

de crear la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios bajo esta modalidad; sin embargo esta información no ha sido registrada en el RUAPP que es la fuente oficial de la presente investigación.

En la presente investigación se encuentra entonces que ninguno de los once (11) proyectos matriculados en el DNP han superado la etapa de factibilidad, lo cual evidencia que después de tres años de emitida la ley no se ha podido realizar ningún proceso de contratación de obra pública con capital privado en los municipios del Valle de aburra bajo esta modalidad de contratación porque el proceso de estructuración y evaluación de proyectos es dispendioso y toma tiempo.

4. CONCLUSIONES

Las APP en Colombia se han desarrollado a partir de la promulgación de la ley 1508 de 2012, por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

Por otra parte, el término APP (en español) o PPP (en inglés) se ha conocido, en muchos escenarios de la vida pública de varios países del mundo, en razón a que es una forma de financiación de bienes y servicios públicos. No por utilizarlo, significa que esté bien empleado, pues hay confusión, en algunos casos, al utilizar indistintamente las palabras asociación, alianza, concesión, para mencionar las más comunes en el medio colombiano.

Además, avanzar en la asociación de los sectores público y privado, ayuda al desarrollo de los países, la competitividad, y la mejora en la calidad de vida de sus habitantes, amplía la capacidad que tiene el estado para llevar adelante obras de gran magnitud en el largo plazo lo que permite disminuir la problemática social y las consecuencias políticas.

En Colombia, a excepción de algunas entidades nacionales como la ANI, es poco lo que se han desarrollado las APP en los municipios y departamentos. Las dos experiencias expuestas (ruta del sol y aeropuertos), muestran que en Colombia se pueden conformar alianzas con el sector privado para materializar megaproyectos, que por razones financieras, capacidad técnica, y experiencia no habían sido posibles.

Sin embargo, el presupuesto de la mayoría de los municipios estudiados, además de ser bajo, tiene un margen reducido para la inversión, lo que limita la capacidad para ejecutar megaproyectos incluidos en el plan de desarrollo.

Por otra parte, los municipios objeto del estudio tienen como principal fuente de financiación (61%) los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios), seguido por las transferencias de entes supramunicipales (24%).

Las diferentes municipalidades objeto de estudio perciben que los riesgos políticos, sociales, ambientales y financieros son de bajo nivel de riesgo; mientras que los municipios de Bello y Envigado perciben que los riesgos jurídicos y de cofinanciación son de nivel medio.

El 87% de los encuestados dicen conocer la ley de APP, y el 75% afirmaron que su municipio planea gestionar proyectos por APP. Solo la mitad de los encuestados manifestaron recibir capacitación sobre la ley, pero uno de cada cuatro funcionarios se equivocaron al aceptar que se darían anticipos en los contratos de APP, asunto que no permite la ley 1508 de 2012.

En los municipios fue difícil encontrar funcionarios que se ocuparan de responder las encuestas y buena parte de los que lo hicieron, con frecuencia se confundían al referirse indistintamente a las alianzas, asociaciones, convenios interadministrativos y otras figuras contractuales. Lo que permite concluir que, excepto en Medellín que cuenta con una dependencia especializada, es poco el conocimiento que se tiene de las ventajas y oportunidades que representan las APP para emprender proyectos públicos con la participación mayoritaria del sector privado.

Si localizar interlocutores públicos fue difícil, no menos fácil fue identificar y entrevistar personas del sector privado que tuvieran conocimientos sobre APP y se pudieran caracterizar como expertos. En tal circunstancia, se cursó invitación a 14 personas, la mayoría de ellas con domicilio nacional (en Bogotá principalmente) e internacional (en Chile, Perú, México y Estados Unidos), de ellas respondieron 8 personas, 6 nacionales (4 de Medellín y 2 de Bogotá) y 2 extranjeras (de México y

Estados Unidos). Lo anterior induce a inferir que hay poca masa crítica en el Valle de Aburrá para abordar los temas de las APP.

Coinciden expertos y varios de los funcionarios en admitir que entre las causas más importantes que explican el limitado conocimiento y uso de las APP en los municipios, obedece a la baja capacidad institucional del sector público para estructurar, evaluar y gestionar proyectos, agregando el desconocimiento que tiene el sector privado de dicha herramienta de inversión.

Hace falta que organismos públicos nacionales como por ejemplo la Dirección nacional de Planeación - DNP, asuma la tarea de motivar en forma más efectiva sobre las APP a personas del sector público (incluyendo los entes de control) y del sector privado (inversionistas financieros) por medio de programas de formación, capacitación y asesoría, ya que lo hecho hasta el presente no ha sido suficiente.

Varias son las dificultades encontradas para el estudio, entre las cuales se relacionan las siguientes: en Colombia no hay suficiente referentes al tema de análisis. El periodo de gobierno de cuatro años hace que haya rotación permanente de funcionarios lo que no permite tener memoria institucional consistente. Entre funcionarios municipales existe confusión, no hay claridad, o hay desinterés de lo que representa un estudio de tipo académico para promover opciones de financiación de obras públicas locales. Una última dificultad es el reducido número de personas con conocimiento sobre APP, especialmente en el ámbito local y regional.

Se presumió en forma tácita que los municipios del Valle de Aburrá tenían en su conjunto un conocimiento significativo sobre las APP, de forma que les permitiera utilizar tal figura para la ejecución de obras o prestación de servicios de mediano a gran tamaño, pero tal presunción no pudo comprobarse puesto que, excepto en Medellín, el conocimiento y utilización de las APP es muy poca o casi nula.

El objetivo general del trabajo se cumplió cabalmente puesto que se pudo saber cuál es el conocimiento de las APP que tienen las administraciones de todos los municipios objeto del análisis, excepto el municipio de Medellín, la mayoría de las administraciones dicen no tener conocimiento pleno de las APP y esto ha sido un limitante para su conformación.

Para futuras investigaciones temas como la financiación, los riesgos, las disposiciones jurídicas y el rol de los organismos de control, son aspectos conexos con las APP que pueden ser objeto de indagación y análisis, dado que son temas que limitan o pueden potenciar el desarrollo de las mencionadas asociaciones.

Finalmente, el estudio debe servir como punto de reflexión para las administraciones de los municipios del Valle de Aburrá y el resto del país; dado que es muy poca la producción escrita sobre el particular; ninguna lección aprendida debidamente documentada y publicada se pudo encontrar; de hecho, luego de consultar bases de datos, bibliografía especializada e informes de instituciones públicas y privadas, ningún estudio exhaustivo se pudo conocer sobre APP, y solo fue posible tener acceso a unas pocas presentaciones gubernamentales o privadas en ciertos eventos de carácter nacional. En tal virtud, este puede ser un estudio que abra la senda para que los entes territoriales, las instituciones de educación superior y las entidades de investigación empresarial, se interesen por una herramienta que si bien es nueva en el ordenamiento jurídico y administrativo del país, pronostica opciones ciertas para la ejecución o prestación de bienes y servicios públicos, con capital privado.

5. RECOMENDACIONES

Este trabajo académico tiene el propósito de mostrar a los municipios del Valle de Aburrá que existe una alternativa para la financiación y construcción de la infraestructura social y productiva a través de las APP.

Las dependencias nacionales como el Departamento Nacional de Planeación deberían llevar la iniciativa para capacitar a los funcionarios de las entidades sub nacionales y promover políticas orientadas a la creación de mayor institucionalidad que soporte desde las regiones la conformación de APP.

Que los municipios cuenten con personas expertas, asesores o consultores en aspectos referentes a la ley 1508 de 2012, así como en la formulación y el diseño de proyectos de APP.

Para desarrollar proyectos en APP y afrontar con éxito el reto futuro es recomendable que las Instituciones de Educación Superior IES, promuevan procesos de formación en distintas modalidades académicas (diplomados, seminarios, cursos, trabajos de investigación) que permitan fortalecer la capacidad instalada en las empresas e instituciones de forma tal que puedan responder eficazmente a las demandas del mercado para esta nueva modalidad.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA ANI, Infrastructure Journal IJ, Infrastructure Investment Guide: Colombia, 2012.

ARBOLEDA, Germán. PROYECTOS, identificación, formulación, evaluación y gerencia de proyectos. 2da edición Alfa Omega, Bogotá 2013 P 57.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO BID, Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe Infrascopes, 2013, pág. 03.

LEGIS, Código Básico Constitución Política de Colombia. Edición 31 - 2014

MORENO VELÁSQUEZ., Santiago. Colombia's infrastructure paradox, Infrastructure Journal IJ, Infrastructure Investment Guide: Colombia, 2012.

OSBORNE, Stephen. Public-Private Partnership. En: Theory and practice in international perspective, Routledge, 2000. Canadá.

VÁSQUEZ VILLALPANDO, Victor Manuel. Financiamiento de las Asociaciones Público Privadas, tesis de grado, Universidad de Chapultepec, México 2013

VASSALLO MAGRO, José Manuel, IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, Rafael. Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España, editor CAF, 2010

CIBERGRAFÍA

http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_197

<http://www.comfama.com/contenidos/bdd/41512/observar24.pdf>

<https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=6LdGcc0lZQc%3D&tabid=316>

<https://www.dnp.gov.co>

<http://publications.iadb.org/handle/11319/5839?locale-attribute=es>

http://www.eclac.cl/comercio/noticias/paginas/6/28966/coordinacion_publico_privada_CR_HUGO_CHAVES.pdf

<http://www.iadb.org/es/temas/asociacions-publico-privadas/asociacions-publico-privadas,1714.html>

<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=COL1131>

<http://omal.info/spip.php?article4810>

<http://www.fomin.org/es-es/portada/proyectos/accesoaserviciosb%C3%A1sicos/asociaci%C3%B3n%C3%BAblicoprivada.aspx>

http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/9176c05ea2044cdd2c512b1d577740cb/Sistema_general_regalias.pdf

<http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/arayajua.pdf>

[http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/2013/APP%20Carta%20gena%20\[Modo%20de%20compatibilidad\].pdf](http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/2013/APP%20Carta%20gena%20[Modo%20de%20compatibilidad].pdf)

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45329>

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37479109>

<http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/international-ppp-units#Lac>

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/APP%20Educaci%C3%B3n%20-%20DNP%20PAPP.pdf>

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304#FichaDocumento>

http://tecnura.udistrital.edu.co/downloads/revista10/pdf/imagenes/concesiones_viales.pdf

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48266#0>

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=51015#0>

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=51140#0>

<http://www.caf.com/media/3163/LibroinfraestructuraFINAL.pdf>

<http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/3568-el-dorado-una-leyenda-que-se-agota.html>

<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS74.pdf>

<http://rutadelsolgeopolitica.blogspot.com/>

<http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/conc1.pdf>

<http://www.circulodeinversionistas.com/especiales/caribe/item/89-ruta-del-sol-progreso-en-infraestructura-para-colombia>

ANEXOS

Anexo A. Encuesta : 1ra,2da y 3ra parte.

			Copacabana	Caldas	Estrella	Itagui	Envigado	Area metropolitana	Bello	Medellin	
			PRIMERA PARTE	1.1 Nombre del municipio:							
1.2 Categoría:											
1.3 Dependencia(s) Municipal responsable(s) de los Proyectos:											
1.4 Tiempo transcurrido en gestión del Alcalde (meses):											
1.5 Presupuesto municipal (año 2014)	1.5.1 Ingresos	1.5.1.1 Tributarios									
		1.5.1.2 No tributarios									
		1.5.1.3 Regalias :									
		1.5.1.4 Transferencias :									
		1.5.1.5 Otros ingresos (Recursos de									
	Ingresos totales:										
	1.5.2 Gastos	1.5.2.1 Funcionamiento									
		1.5.2.2 Servicio Deuda									
		1.5.2.3 Inversión									
		1.5.2.4 Otro. Cual? <u>Fondos Especiales</u>									
Gastos totales:											
2. Proyectos Municipales del actual Alcalde. Análisis de los 3 Principales proyectos (contratos) de inversión del municipio.											
2.1 Proyecto No. 1			Copacabana	Caldas	Estrella	Itagui	Envigado	Area metropolitana	Bello	Medellin	
2.1.1 Nombre del proyecto											
2.1.2 Tipo (modalidad) del proyecto (contrato)	Tipo de contratación										
	2.1.2.1 De Obra (Ley 80/92 Art. 32.1.)										
	2.1.2.2 Concesión (Ley 80 Art.32. 4.)										
	2.1.2.3 APP (Ley 1508/12										
	Entidad										
2.1.2.4 Convenio interadministrativo	Nación										
	Depto.										
	Area Metrop.										
	Municipio										
2.1.3 Estado del proyecto (contrato)	Otra. Cual?										
	Estado										
	2.1.3.1. En Diseño										
	2.1.3.2 En Ejecución										
	2.1.3.3 Terminado										
2.1.3.4 Suspendido											
2.1.3.5 Otro. Cual?											
2.1.4 Valor del proyecto (contrato) :											
2.1.5 Número de años (plazo) del proyecto (contrato) :											
2.1.6 Fuente de financiación del Proyecto (contrato) en la parte del municipio	Ingresos										
	2.1.6.1 Tributario										
	2.1.6.2 No tributarios										
	2.1.6.3 Regalias										
	2.1.6.4 Transferencias										
2.1.6.5 Otros											

2.2 Proyecto No. 2										
2.2.1 Nombre del proyecto										
Tipo de contratacion										
2.2.2.1 De Obra (Ley 80/92 Art. 32.1.)										
2.2.2.2 Concesión (Ley 80 Art.32. 4.)										
2.2.2.3 APP (Ley 1508/12)										
2.2.2 Tipo (modalidad) del proyecto (contrato)	2.2.2.4 Convenio interadministrativo	Entidad								
		Nación								
		Depto.								
		Area Metrop.								
		Municipio								
		Otra. Cual? Indeportes								
2.2.2.5 Otro. Cual?										
2.2.3 Estado del proyecto (contrato)	Estado									
	2.2.3.1. En Diseño									
	2.2.3.2 En Ejecución									
	2.2.3.3 Terminado									
	2.2.3.4 Suspendido									
	2.2.3.5 Otro. Cual?									
2.2.4 Valor del proyecto (contrato) :										
2.2.5 Número de años (plazo) del proyecto (contrato) :										
2.2.6 Fuente de financiación del Proyecto (contrato)	Ingresos									
	2.2.6.1 Tributarios									
	2.2.6.2 No tributarios									
	2.2.6.3 Regalias									
	2.2.6.4 Transferencias									
	2.2.6.5 Otros									
2.3 Proyecto No.3			Copacabana	Caldas	Estrella	Itagui	Envigado	Area metropolitana	Bello	Medellin
2.3.1 Nombre del proyecto (objeto del contrato) :										
2.3.2 Tipo (modalidad) del proyecto (contrato)	Tipo de contratacion	Marcar con X								
	2.3.2.1 De Obra (Ley 80/92 Art. 32.1.)									
	2.3.2.2 Concesión (Ley 80 Art.32. 4.)									
	2.3.2.3 APP (Ley 1508/12)									
	2.3.2.4 Convenio interadministrativo	Entidad								
		Nación								
Depto.										
Area Metrop.										
Municipio										
2.3.2.5 Otro. Cual?										
2.3.3 Estado del proyecto (contrato)	Estado		Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X	
	2.3.3.1.En Diseño									
	2.3.3.2 En Ejecución									
	2.3.3.3 Terminado									
	2.3.3.4 Suspendido									
	2.3.3.5 Otro. Cual?									
2.3.4 Valor del proyecto (contrato) :										
2.3.5 Número de años (plazo) del proyecto (contrato) :										
2.3.6 Fuente de financiación del Proyecto (contrato)	Ingresos		Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X	
	2.3.6.1 Tributarios									
	2.3.6.2 No tributarios									
	2.3.6.3 Regalias									
	2.3.6.4 Transferencias									
	2.3.6.5 Otros									

3. Marque con X el grado de percepción del riesgo en los proyectos del municipio

3. ¿Cuáles son los tipos de riesgo identificados en los proyectos del Plan de desarrollo y su grado de percepción de los mismos?			Copacabana	Caldas	Estrella	Itagui	Envigado	Area metropolitana	Bello	Medellin
Tipos de riesgos	3.1 Financieros	Bajo								
		Medio								
		Alto								
	3.2 Políticos	Bajo								
		Medio								
		Alto								
	3.3 Sociales	Bajo								
		Medio								
		Alto								
	3.4 Ambientales	Bajo								
		Medio								
		Alto								
	3.5 Otro. Cual?	Bajo								
		Medio								
		Alto								

4. Conocimiento de las Asociaciones público privadas, APP

Aspectos a Evaluar		Copacabana	Caldas	Estrella	Itagui	Envigado	Area metropolitana	Bello	Medellin
4.1 El Municipio cuenta con Banco de proyectos?									
4.2 Conoce (n) usted(es) la ley 1508 de 2012 "Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas..." APP?									
4.3 Ha(n) recibido capacitación sobre la ley 1508/12?									
4.4 Planea el municipio gestionar proyectos mediante APP?									
4.5 Planea el municipio dar anticipos en los proyectos por APP ?									
4.6 Que aspectos relevantes destaca(n) usted(es) de esa ley?									
4.7 Qué proyectos ha gestionado el municipio mediante APP?									
4.8 Señale ¿Cuál(es) es(son) el (los) sector(es) al que pertenece(n) los proyectos que planea gestionar el municipio mediante APP?	Sector	Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X
	Salud								
	Educación								
	Vivienda								
	Servicios públicos								
	Recreación y deporte								
	Infraestructura (vías)								
	Otros (Cual?)								
4.9 Indique ¿a qué Dependencia de su municipio se le presenta una iniciativa de APP?	Dependencia								
	Alcaldía								
	Secretaría de Planeación								
	Secretaría de Hacienda								
	Secretaría de Obras Públicas								
	Otra. Cual?								
No sabe/No Responde									
Aspecto a evaluar									
4.10 ¿Tiene el municipio un proceso para ESTRUCTURAR iniciativas PÚBLICAS de APP?									
4.11. En caso afirmativo, describa brevemente el proceso									
Aspecto a evaluar									
4.12 ¿Tiene el municipio un proceso para EVALUAR iniciativas PRIVADAS de APP?									
4.13. En caso afirmativo, describa brevemente el proceso									

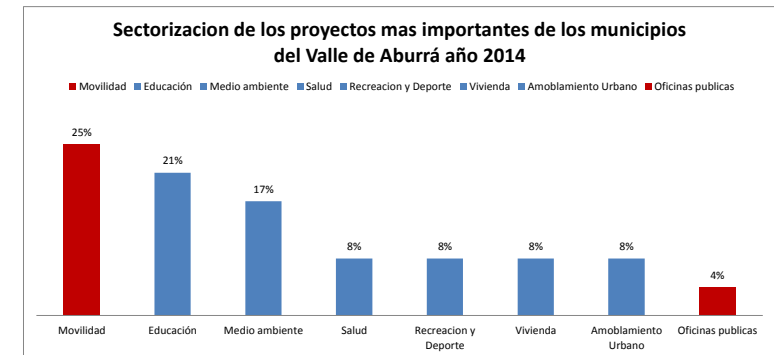
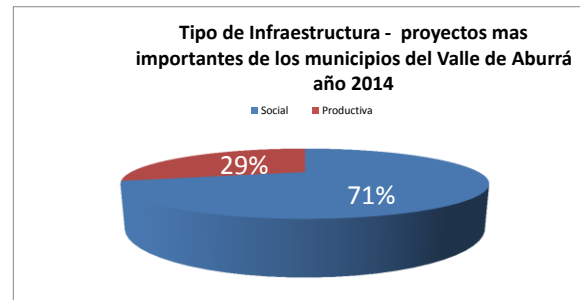
TERCERA PARTE

Anexo B. Análisis vertical de Ingresos y gastos de los municipios en estudio.

1. Identificación del Municipio																	
1.1 Nombre del municipio:	Copacabana	%	Caldas	%	Estrella	%	Itagui	%	Envigado	%	Bello	%	Medellín	%	Promedios		
1.2 Categoría:	Segunda		Segunda		Segunda		Primera		Primera		Primera		Especial				
1.3 Dependencia(s) Municipal responsable(s) de los Proyectos:	Secretaría de Planeación(Banco de Proyectos)		Secretaría de Planeación(Banco de Proyectos)		Secretaría de Planeación(Banco de Proyectos)		Secretaría de Planeación(Banco de Proyectos)		Secretaría de Planeación(Banco de Proyectos)		Secretaría de Planeación(Banco de Proyectos)		Edu-APP-Infraestructura-Isvimed				
1.4 Tiempo transcurrido en gestión del Alcalde	33 meses		33 meses		33 meses		33 meses		33 meses		33 meses		33 meses		33 meses		
1.5 Presupuesto municipal (año 2014)	1.5.1 Ingresos	1.5.1.1 Tributarios	\$ 18.758.696.493	53%	\$ 15.099.400.000	32%	\$ 23.290.000.000	64%	\$ 160.170.925.741	44%	\$ 156.517.000.000	32%	\$ 99.551.985.424	31%	\$ 1.165.819.121.044	23%	40%
		1.5.1.2 No tributarios	\$ 4.601.136.052	13%	\$ 27.742.565.280	60%	\$ 4.238.900.000	12%	\$ 18.928.790.271	18%	\$ 67.214.854.466	14%	\$ 24.920.325.966	8%	\$ 1.024.135.600.531	20%	21%
		1.5.1.3 Regalías :		0%	\$ -	0%	\$ -	0%		0%	\$ -	0%		0%	\$ -	0%	0,00%
		1.5.1.4 Transferencias :	\$ 11.942.851.325	34%	\$ -	0%	\$ 8.834.467.005	24%	\$ 124.141.890.819	34%	\$ 39.886.544.862	8%	\$ 194.381.950.544	61%	\$ 270.784.584.478	5%	24%
		1.5.1.5 Otros ingresos			\$ 3.639.300.000	8%			\$ 64.739.661.814		\$ 221.545.630.510	46%			\$ 2.613.943.887.130	52%	15%
	Ingresos totales:		\$ 35.302.683.870	100%	\$ 46.481.265.280	100%	\$ 36.363.367.005	100%	\$ 367.981.268.645	100%	\$ 485.164.029.838		\$ 318.854.261.934	100%	\$ 5.074.683.193.183		
	1.5.2 Gastos	1.5.2.1 Funcionamiento	\$ 13.262.875.134	38%	\$ 7.467.851.629	16%	\$ 13.630.491.032	37%	\$ 69.284.289.764	19%	\$ 53.888.723.000,00	11%	\$ 48.342.527.010	15%	\$ 586.826.445.341	12%	23%
		1.5.2.2 Servicio Deuda	\$ 1.114.537.088	3%	\$ 2.555.397.650	5%	\$ 3.916.338.968	11%	\$ 22.261.785.138	6%	\$ 19.020.000.000,00	4%	\$ 13.598.368.944	4%	\$ 150.446.468.184	3%	6%
		1.5.2.3 Inversión	\$ 19.984.695.970	57%	\$ 36.458.016.001	78%	\$ 18.816.537.005	52%	\$ 276.435.193.743	75%	\$ 222.512.471.372,00	46%	\$ 251.276.150.299	79%	\$ 4.337.410.279.658	85%	67%
		1.5.2.4 Otro. Cual? Fondos	\$ 940.575.678	3%	\$ -	0%	\$ -	0%	\$ -	0%	\$ 189.742.835.466,00	39%	\$ 5.637.215.680	2%	\$ -	0%	7%
Gastos totales:		\$ 35.302.683.870	100%	\$ 46.481.265.280	100%	\$ 36.363.367.005	100%	\$ 367.981.268.645	100%	\$ 485.164.029.838,00	100%	\$ 318.854.261.933	100%	\$ 5.074.683.193.183		100%	

Anexo C. Análisis Sectores de los proyectos mas importantes de los municipios (incluye A.M.) en estudio año 2014

3 ppales proyectos cada Mpio		Municipios (7) y Area metropolitana								Infraestructura									
Proyecto		Copacabana	Caldas	Estrella	Itagui	Envigado	Area Metropolitana (A.M.)	Bello	Medellín	Movilidad	Educación	Medio ambiente	Salud	Recreación y Deporte	Vivienda	Amoblamiento Urbano	Oficinas publicas	Social	Productiva
1	Detalle	Ciudadela Estudiantil	Construcción de 298 Viviendas en el municipio de Caldas	Construcción del nuevo Hospital	Adecuacion de estructuras de instituciones educativas	Mega plan de movilidad	Recuperacion del rio	Mega proyecto colegio Jorge Eliecer Gaitan-Infraestructura	Cinturon Verde										
	Sector	Educación	Vivienda	Salud	Educación	Movilidad	Medio ambiente	Educacion	Medio ambiente	1	3	2	1	0	1	0	0	7	1
2	Detalle	Unidad Deportiva Cristo Rey	Remodelacion del estadio municipal Fernando Montoya (Unidad deportiva) Primera Etapa incluye Estadio y la placa deportiva	Nueva sede de la administracion Municipal	Mantenimiento, rehabilitacion y reconstruccion de la malla	Metroplus	Sistema intregado de transporte SITBA	Mega proyecto colegio Paris	Parques del Río										
	Sector	Recreacion y Deporte	Recreacion y Deporte	Oficinas publicas	Movilidad	Movilidad	movilidad	Educación	Amoblamiento Urbano	3	1	0	0	2	0	1	1	4	4
3	Detalle	ESE Hospital Santa Margarita Nueva Sede	Remodelacion de la escuela Joaquin Aristizabal (I.E. Jose Maria Bernal)	Intercambio vial de la 77 Sur	Adecuaciones urbanisticas y paisajisticas e hidraulicas del parque del artista, remodelacion y recuperacion del parque las chimeneas y otras obras de urbanismo	Parque lineal la Heliadora	Cinturon verde metropolitano	Proyecto de Vivienda Montesclaros	Corredor de Ayacucho										
	Sector	Salud	Educación	Movilidad	Amoblamiento urbano	Medio ambiente	Medio ambiente	Vivienda	Movilidad	2	1	2	1	0	1	1	0	6	2
Total										6	5	4	2	2	2	2	1	17	7
%										25%	21%	17%	8%	8%	8%	8%	4%	71%	29%



Anexo D. Tipo contratacion proyectos mas importantes de los municipios (incluye A.M.) en estudio.

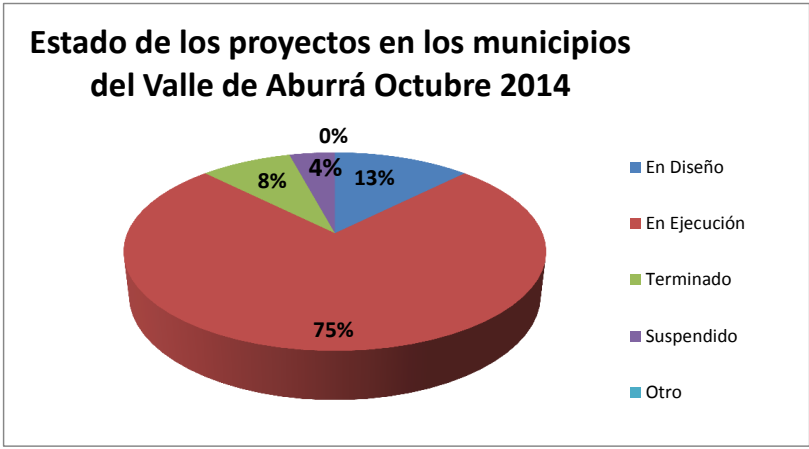
	Copacabana	Caldas	Estrella	Itagui	Envigado	Area Metropolitana (A.M.)	Bello	Medellin	
2.1.1 Nombre del proyecto (objeto del contrato) :	Ciudadela Estudiantil	Construccion de 298 Viviendas en el municipio de Caldas	Construccion del nuevo Hospital	Adecuacion de estructuras de instituciones educativas	Mega plan de movilidad	Recuperacion del rio	Mega proyecto colegio Jorge Eliecer Gaitan-Infraestructura	Cinturon Verde	
2.1.2 Tipo (modalidad) del proyecto (contrato)	Tipo de contratacion								
	2.1.2.1 De Obra (Ley 80/92 Art. 32.1.)		X		X	X	X		
	2.1.2.2 Concesión (Ley 80 Art.32. 4.)								
	2.1.2.3 APP (Ley 1508/12)							X	
	2.1.2.4 Convenio interadministrativo	X	X						
2.1.2.5 Otro. Cual?									
2.2.1 Nombre del proyecto (objeto del contrato) :	Unidad Deportiva Cristo Rey	Remodelacion del estadio municipal Fernando Montoya (Unidad deportiva) Primera Etapa Incluye Estadio y la placa deportiva	Nueva sede de la administracion Municipal	Mantenimiento, rehabilitacion y reconstruccion de la malla	Metroplus	Sistema entregado de transporte SITBA	Mega proyecto colegio Paris	Parques del Rio	
2.2.2 Tipo (modalidad) del proyecto (contrato)	Tipo de contratacion								
	2.2.2.1 De Obra (Ley 80/92 Art. 32.1.)		X	X		X	X	X	
	2.2.2.2 Concesión (Ley 80 Art.32. 4.)								
	2.2.2.3 APP (Ley 1508/12)								
	2.2.2.4 Convenio interadministrativo	X							
2.2.2.5 Otro. Cual?									
2.3.1 Nombre del proyecto (objeto del contrato) :	ESE Hospital Santa Margarita Nueva Sede	ESE Hospital Santa Margarita Nueva Sede	Remodelacion de la escuela Joaquin Aristizabal (I.E. Jose Maria Bernal)	Intercambio vial de la 77 Sur	Adecuaciones urbanisticas y paisajisticas e hidraulicas del parque del artista, remodelaion y recuperacion del parque las chimeneas y otras obras de urbanismo	Parque lineal la Heliodora	Cinturon verde metropolitano	Proyecto de Vivienda Montesclaros	Corredor de Ayacucho
2.3.2 Tipo (modalidad) del proyecto (contrato)	Tipo de contratacion								
	2.3.2.1 De Obra (Ley 80/92 Art. 32.1.)		X	X		X	X	X	
	2.3.2.2 Concesión (Ley 80 Art.32. 4.)								
	2.3.2.3 APP (Ley 1508/12)								
	2.3.2.4 Convenio interadministrativo	X							
2.3.2.5 Otro. Cual?						X			

De Obra (Ley 80/92 Art. 32.1.)	Concesión (Ley 80 Art.32. 4.)	APP (Ley 1508/12)	Convenio interadministrativo	Otro. Cual?
4	0	1	2	0
6	0	0	1	0
5	0	0	1	1
Total	0	1	4	1
% participaci	0%	5%	19%	5%

Anexo E. Estado proyectos mas importantes de los municipios (incluye A.M.) en estudio.

2.1.3 Estado del proyecto (contrato)									
	Estado del proyecto	Copacabana	Caldas	Estrella	Itagui	Envigado	Area metropolitana	Bello	Medellin
Proyecto número 1	2.1.3.1. En Diseño					X			
	2.1.3.2 En Ejecución		X	X	X		X	X	X
	2.1.3.3 Terminado	X							
	2.1.3.4 Suspendido								
	2.1.3.5 Otro. Cual?								
Proyecto número 2	2.2.3.1. En Diseño								
	2.2.3.2 En Ejecución		X	X	X		X	X	X
	2.2.3.3 Terminado	x							
	2.2.3.4 Suspendido					X			
	2.2.3.5 Otro. Cual?								
Proyecto número 3	2.3.3.1. En Diseño		X			X			
	2.3.3.2 En Ejecución	X		X	X		X	X	X
	2.3.3.3 Terminado								
	2.3.3.4 Suspendido								
	2.3.3.5 Otro. Cual?								
Total		3	18	2	1	0	24		
%		13%	75%	8%	4%	0%	100%		

En Diseño	En Ejecución	Terminado	Suspendido	Otro
1				
	6			
		1		
			0	
				0
0				
	6			
		1		
			1	
				0
2				
	6			
		0		
			0	
				0



Anexo F. Valor proyectos mas importantes de los municipios (incluye A.M.) en estudio.

	Copacabana	Caldas	Estrella	Itagui	Envigado	Area Metropolitana (A.M.)	Bello	Medellin
Nombre del proyecto 1 (objeto del contrato) :	Ciudadela Estudiantil	Construccion de 298 Viviendas en el municipio de Caldas	Construccion del nuevo Hospital	Adecuacion de estructuras de instituciones educativas	Mega plan de movilidad	Recuperacion del rio	Mega proyecto colegio Jorge Eliecer Gaitan-Infraestructura	Cinturon Verde
Valor del proyecto 1	\$ 22.000.000.000	\$ 12.000 millones de pesos (El municipio coloco el terreno el cual tiene un costo estimado de \$ 530 millones de pesos, aunque este fue donado por Loceria Colombiana en un tiempo atras)	9.000 millones inicialmente + 3.000 de adiccion + Lote de 3000	\$ 27.980.392.216	\$ 230.000.000.000	> \$30.000.000.000	\$ 10.950.500.000	\$ 176.314.097.896
Nombre del proyecto 2 (objeto del contrato)	Unidad Deportiva Cristo Rey	Remodelacion del estadio municipal Fernando Montoya (Unidad deportiva) Primera Etapa incluye Estadio y la placa deportiva	Nueva sede de la administracion Municipal	Mantenimiento, rehabilitacion y reconstruccion de la malla	Metropluss	Sistema entregado de transporte SITBA	Mega proyecto colegio Paris	Parques del Río
Valor del proyecto 2	\$ 8.500.000.000	6000 mil millones de pesos (80% y 20%)	8.000 millones inicial/ (adicion de 3000 millones)	\$ 54.296.322.406	\$ 10.000.000.000	\$ 50.000.000.000	\$ 17.757.000.000	\$ 282.949.620.099
Nombre del proyecto 3 (objeto del contrato)	ESE Hospital Santa Margarita Nueva Sede	Remodelacion de la escuela Joaquin Aristizabal (I.E. Jose Maria Bernal)	Intercambio vial de la 77 Sur	Adecuaciones urbanisticas y paisajisticas e hidraulicas del parque del artista, remodelacion y recuperacion del parque las chimeneas y otras obras de urbanismo	Parque lineal la Heliodora	Cinturon verde metropolitano	Proyecto de Vivienda Montesclaros	Corredor de Ayacucho
Valor del proyecto 3	\$ 12.500.000.000	\$ 12.000.000.000	\$ 140.000.000.000	\$ 35.744.045.114	NS /NR	\$ 70.000.000.000	\$ 50.000.000.000	\$ 580.479.862.131

Monto minimo	Monto max
9.000 millones inicialmente + 3.000 de adiccion + Lote de 3000	\$ 230.000.000.000
6000 mil millones de pesos (80% y 20%)	\$ 282.949.620.099
\$ 12.000.000.000	\$ 580.479.862.131

6000 mil millones de pesos (80% y 20%)	\$ 580.479.862.131
--	--------------------

Anexo G. Plazo proyectos mas importantes de los municipios (incluye A.M.) en estudio.

	Copacabana	Caldas	Estrella	Itagui	Envigado	Area Metropolitana (A.M.)	Bello	Medellin	entre 1 (8 meses) y 2 años	entre 3 y 6 años	entre 10 y 15 años	entre 20 y 25 años	NS /NR	total
Proyecto 1	3 años	1 año	1 año	30 meses	2 años	10 años	NS /NR	1 año	4	2	1	0	1	8
Proyecto 2	2 años	8 meses	16 meses	32 meses	Vigencia anteriores y futuras asi: * Anteriores 8 años * Actual 3 años * Futura 4 años Para un total de 15 años	15 años	18 meses	2 años	5	1	2	0	0	8
Proyecto 3	1 año	1 año	1 año	18 meses	NS /NR	20 años	4 años	6 años	4	2	0	1	1	8
								Total	13	5	3	1	2	24
								%	54%	21%	13%	4%	8%	100%
									Corto plazo	mediano plazo	largo plazo			
									75%		17%		8%	100%

Fuente

Anexo H. Fuente financiación de los mas importantes proyectos de los municipios (incluyendo A.M.) en estudio.

		Copacabana	Caldas	Estrella	Itagui	Envigado	Area Metropolitana (A.M.)	Bello	Medellin						
Ingresos		Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X	Marcar con X	Tributario	No tributarios	Regalias	Transferencia	Otros	
Fuente de financiación del Proyecto 1	Tributario				X	X	X	X		4	0	0	2	5	
	No tributarios										0				
	Regalias											0			
	Transferencias						X	X					2		
	Otros	X	X	X		X			X					5	
Fuente de financiación del Proyecto 2	Tributario				X	X	X	X		4	0	0	2	5	
	No tributarios										0				
	Regalias											0			
	Transferencias						X	X					2		
	Otros	X	X	X		X			X					5	
2.3.6 Fuente de financiación del Proyecto 3	Tributario			X	X	X	X			4	0	1	0	7	
	No tributarios										0				
	Regalias			X								1			
	Transferencias												0		
	Otros	X	X	X	X	X		X	X					7	
Total										12	0	1	4	17	34
										35%	0%	3%	12%	50%	100%




Anexo I. Riesgos principales de los proyectos del Plan de Desarrollo de los municipios (incluye A.M.) en estudio.

¿Cuáles son los tipos de riesgo identificados en los proyectos del Plan de desarrollo y su grado de percepción de los			Copacabana	Caldas	Estrella	Itagui	Envigado	Area Metropolitana (A.M.)	Bello	Medellin		Cantidad	proporcion	
Tipos de riesgos	Financieros	Bajo		X	X		X			X	Financieros	Bajo	4	50%
		Medio	X			X		X				Medio	3	38%
		Alto						X				Alto	1	13%
	Políticos	Bajo	X	X	X		X		X	X	Políticos	Bajo	6	75%
		Medio				X						Medio	1	13%
		Alto						X				Alto	1	13%
	Sociales	Bajo	X	X	X	X			X		Sociales	Bajo	5	63%
		Medio					X			X		Medio	2	25%
		Alto						X				Alto	1	13%
	Ambientales	Bajo	X	X	X	X	X		X		Ambientales	Bajo	6	75%
		Medio								X		Medio	1	13%
		Alto						X				Alto	1	13%
	Otro	Bajo									Otro	Bajo	0	0%
		Medio					X		X			Medio	2	67%
		Alto						X				Alto	1	33%

Anexo J. Aspectos relevantes de la ley 1508 de 2012, solo de los municipios que la conocen.

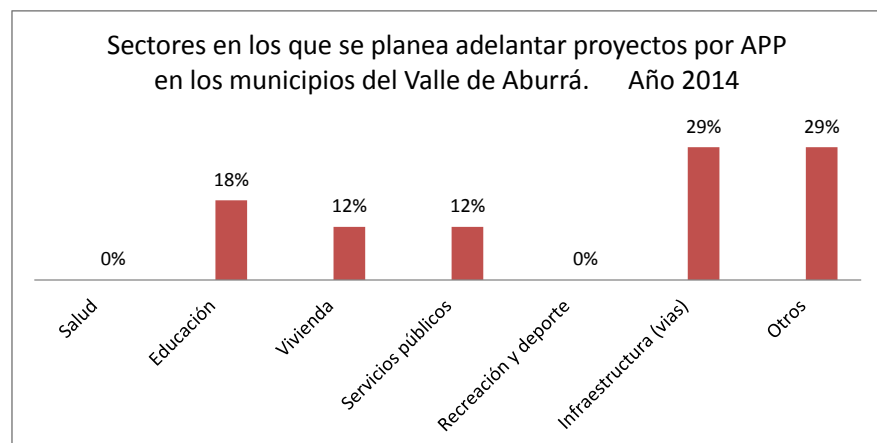
				Copacabana	Estrella	Envigado	Bello	Medellin
Que aspectos relevantes destaca(n) usted(es) de esa ley?				Alivio que se le da a las Administraciones Públicas para poder ejecutar proyectos oportunos	La idea es asociarse con un privado para utilizar los lotes y explotar.	1. La posibilidad que los particulares aporten financieramente y técnicamente.	Sirven para grandes obras	Participación del sector privado en solución de problemáticas sociales
					Los municipios no cuenta con \$\$ para desarrollar el territorio (vinculación de cpaital privado para desarrollar obras)	2. La posibilidad de agilizar los proyectos, utilizando herramientas de contratación del sector privado.	Dinamiza el capital privado	Distribución de riesgos a la parte que pueda mitigarlos de la mejor manera
						3. Compartir los riesgos	Comparten riesgos	Relación de largo plazo que permite alcanzar economías de escala
								Prestación de servicios de calidad para la población beneficiada

Los tres aspectos mas relevantes para los funcionarios encuestados respecto a la ley 1508 son:

-  Aprovechamiento de experiencia del sector privado en aspectos financieros, técnicos, de gestión.
-  Se comparten riesgos
-  Desarrollo de obras publicas de gran tamaño

Anexo K. Sectores de los proyectos que planean gestionar por APP los municipios (incluye A.M.) en estudio.

Aspectos a Evaluar		Copacabana	Caldas	Estrella	Itagui	Envigado	Area Metropolitana (A.M.)	Bello	Medellin			%	Infraestructura		
Señale ¿Cuál(es) es(son) el (los) sector(es) al que pertenece(n) los proyectos que planea gestionar el municipio mediante APP?	Sector														
	Salud										0	0%		Social	Productiva
	Educación				X	X			X		3	18%		71%	29%
	Vivienda			X		X					2	12%			
	Servicios públicos		X						X		2	12%			
	Recreación y deporte										0	0%			
	Infraestructura (vias)			X	X	X	X	X	X		5	29%			
Otros	Ninguno				X	X	X		X	5	29%				
											17	100%			



Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP. Compilación e interpretación del grupo investigador.

Nombre Experto:	Víctor Vásquez	Federico Restrepo	Lina Vélez	Guillermo Montoya
Empresa:	Agencia para la APP en Medellín	Gobierno Nacional	Camara de Comercio de Medellín para Antioquia	Municipio de Sabaneta
Cargo actual del experto:	Director Técnico	Gerente de proyecto autopistas de la prosperidad	Presidenta Ejecutiva	Ex Alcalde de Sabaneta y Ex diputado de Antioquia
Fecha de entrevista:	28 de Agosto del 2014	27 de Agosto del 2014	22 de Agosto del 2014	05 de septiembre del 2014
Preguntas				
<p>1) ¿Cuál es el origen de las APP (Asociaciones público privadas)</p>	<p>Origen en Inglaterra, conozco el proyecto de carreteras que se han ejecutado en México como proyecto que dio origen a las APP en ese país. La idea es comenzar con el modelo de hacer carreteras.</p>	<p>Ha habido desde hace tiempo interés del sector privado en desarrollar obras de infraestructura que a falta de una ley o reglamentación específica para desarrollar proyectos no se podía hacer por el sector público, dado la falta de eficiencia y la falta de recursos no se encontraba el instrumento legal para hacerlo, entre estos tenemos cárceles, aeropuertos, hospitales, vías de comunicación, puertos, ferrocarriles, siempre había sido asignado a la iniciativa pública. El sector público debe enfocarse en la atención de los problemas sociales. En el año 2012 surge la iniciativa normativa que permita establecer y bajo qué condiciones para operarlas, mantenerlas, concesionarlas, se establece el marco normativo (Ley 1508) y unos decretos reglamentarios que le proporciona mayores especificidades a la ley, en materia de asignaciones de riesgos, necesidad histórica de incentivar obras donde el sector privado pueda participar. En resumen el origen es la necesidad histórica del privado en participar en obras publicas.</p>	<p>En el mundo el origen de las APP es una teoría económica de más o menos hace 10 años, la cual parte de los excedentes que tiene el capital privado en el mundo, como lograrlos invertir en funciones que sean típicamente del estado; porque se entendía que el capital privado estaba orientado hacia la producción para la generación de utilidades en un año, dos años, cinco años o aun para la vida de los dueños. Los economistas empiezan a decir que hay tanto excedente de capital que hay muchísimas empresas privadas que buscan tener esos dineros en el tiempo y por mucho tiempo. La industria privada no sabía cómo invertir en recursos privados en un largo plazo con unos altos niveles de seguridad, eso se compara con las necesidades de recursos que tienen los estados que no pueden seguir recurriendo tradicionalmente a la cuenta pública. En pocas palabras el Origen es una teoría económica la cual llamaron PPP, de esos se empezaron a gestar modelos muy exitosos por ejemplo en Inglaterra, Irlanda, España y Chile, probablemente Canadá. Podemos hablar de modelos muy pequeños hasta grandes obras</p>	<p>“el origen es darle agilidad a la ejecución y el desarrollo de proyectos de gran significado o de envergadura, o de costos muy altos que los municipios con su presupuesto no están en capacidad de hacerlos; entonces aparece el privado no solo con el recurso sino con la capacidad operativa para que la ejecución de las obras se lo mejor y más rápido posible”</p>
<p>2) ¿Qué conocimiento tiene usted sobre experiencias de APP (Asociaciones público privadas) en el mundo, América Latina y Colombia?</p>	<p>En México trabajé en los proyectos de la construcción de hospitales, el privado hace la construcción y mantenimiento (cafeterías, disposición de residuos, etc.) pero el servicio lo hace el estado. En Bogotá trabajé en la agencia nacional de infraestructura y trabajé con los 4G. Como figura de APP. Referente en el mundo, he estudiado la construcción del dpto. de bomberos en EEUU, en Sidney construcción de estadios de fútbol, en México construcción y mantenimiento de cárceles, etc.</p>	<p>Colombia con la cuarta generación de concesiones autopistas de la prosperidad, decreto reglamentario por ejemplo una vía concesionada de iniciativa pública 100%, define los elementos de riesgos, la compensación y a partir de qué momento, 20% a partir de la inversión, solo puede recoger los peajes cuando entre en operación para que construya dentro de los plazos establecidos (define reglas claras, experiencia, capacidad), entre más rápido construya más rápido empieza a recuperar la inversión. Una concesión se divide en varias unidades funcionales (túneles) más de un kilómetro y cada kilómetro tiene accesos, se definen en función de orígenes y destinos, tramos que comunican algo con algo. Iniciativa privada en los Llanos Orientales que ya fue aceptada, concesionario de la vía Bello - Hatillo Barbosa y hasta Cisneros, solución del suministro de agua en Ibagué y fue rechazada porque no fue entendida por el Concejo de Ibagué. Sector privado con participación pública el circuito de los embalses. Experiencia en tres países: Chile, México y en la India en proyectos como cárceles y en hospitales, educación. No posee más información.</p>	<p>La experiencia que más me ha impactado es la experiencia de México, un basurero enorme el cual era un problema muy grande. A la ciudad de México le exigieron cerrar el basurero y hacer esto costaba mucho. Llega un generador de energía privado al DF y les propone que le entreguen a él toda la basura para generar energía con esa basura, definimos el valor del kilovatio que me lo compra la Municipalidad del DF por 20 años a un valor x, esto para el alumbrado público y al DF no le vale nada. El Municipio lo entrego y no le costó ni un centavo Otra experiencia es en el tema de las cárceles, Chile es el que más tiene hoy en día. Inversionistas duros construyen cárceles, el tema de seguridad es del Estado, la Administración esta desagregado, el tema de alimentación y salud es con particulares. El Estado solo provee la seguridad los otros servicios son privados. El modelo es precio por preso, es decir es un hotel. En los orígenes el Estado ponía un tope, de cantidad de presos por atender. Irlanda es otro caso, Inglaterra que tiene modelos educativos grandísimos en APP, paga por metro o por niño atendido En infraestructura vial se encuentra España y Chile</p>	<p>“Prácticamente nulo, porque el mismo Estado no le ha dado asesoría a los municipios”.</p>

Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP. Compilación e interpretación del grupo investigador.

Nombre Experto:	Víctor Vásquez	Federico Restrepo	Lina Vélez	Guillermo Montoya
Empresa:	Agencia para la APP en Medellín	Gobierno Nacional	Camara de Comercio de Medellín para Antioquia	Municipio de Sabaneta
Cargo actual del experto:	Director Técnico	Gerente de proyecto autopistas de la prosperidad	Presidenta Ejecutiva	Ex Alcalde de Sabaneta y Ex diputado de Antioquia
Fecha de entrevista:	28 de Agosto del 2014	27 de Agosto del 2014	22 de Agosto del 2014	05 de septiembre del 2014
Preguntas				
<p>3) ¿De las etapas que establecen la ley de APP (1508), desde la concepción del proyecto hasta la firma del contrato, cuál cree usted que debería cambiar y porque?</p>	<p>Al revisar la ley en varias ocasiones, no cambiaría etapas. Pero el DNP debería intervenir en etapas más tempranas para con mayor rapidez validar la viabilidad y los riesgos, de tal manera que quede en la idea el proyecto pero no luego de un tiempo donde ya se hayan realizado algunos gastos</p>	<p>En el flujo iniciativa privada se analiza el tiempo de evaluación de aprobación, afirma que sería mejor disminuir los tiempos porque se puede perder la idea, aconseja reducirlo dado que un proyecto puede cambiar sustancialmente en siete u ocho meses, dado que se puede filtrar información, que otro se adueñe de la idea y que sepa los elementos de rechazo y subsane esos elementos, es un riesgo de perder la confidencialidad.</p> <p>Para el flujo de iniciativa pública, permitir que haya pagos del estado cuando este parcialmente del proyecto; cuando el Estado tiene que poner recursos públicos está cubriendo intereses por el tema de incentivos, el concesionario da plata y ese costo determina mecanismos distintos de incentivar para que no se vean afectados en gran proporción los recursos de la nación.</p>	<p>Opinión general desde la iniciativa Pública: el mayor aporte de la norma es el proceso de análisis que tiene el flujo, si bien en principio es más largo para la ejecución, es más seguro y siempre en materia de obra pública todo el tiempo que se haga en planeación se ahorra en ejecución esto sucede en materia de obra pública.</p> <p>Existe una precalificación que se hace en audiencia pública y en ella todos los proponentes se pueden sacar los trapitos al sol. En la ley anterior las objeciones se hacen en el momento de la adjudicación, no existía precalificación, entonces pasaba que los contratistas que no ganaban se iban a demandar porque no estaban de acuerdo. Aquí eso no pasa, hay un proceso más (precalificación) y a los contratistas les aterra la precalificación.</p> <p>KONFIRMA hace los procesos de precalificación porque anteriormente podían demandar los que no habían ganado el proceso.</p> <p>En términos generales estoy de acuerdo con el flujo, lo ratifica. El proceso si es más largo que antes pero más seguro</p> <p>Opinión general desde la iniciativa Privada: es más complejo. La institucionalidad que hay en el sector público es inexistente. No existe ninguna entidad que pueda recibir todos los proyectos de APP. El estado Colombiano no tiene capacidad de evaluar iniciativas privadas.</p> <p>Es probable que el flujo tenga cositas que no están acordes, la ley es buenas pero no hay institucionalidad, ni regional ni nacional.</p>	<p>No sabe / no responde.</p>
<p>4) ¿Cuáles son los riesgos más frecuentes en la implementación de las APP (Asociaciones público privadas)?</p>	<p>De cada unidad funcional se requiere un manejo financiero diferente a las otras de cada proyecto, que exista unidad funcional dependiendo del proyecto.</p> <p>*Los máximos y mínimos * Riesgos sobre estimación de la demanda, obtención de cierre financiero, cambios en las tasas de cambios, etc.</p>	<p>Rentabilidad, poder negociar el público con el inversionista sin dejar plata sobre la mesa.</p> <p>Aumentar la rentabilidad de los proyectos, Cualquier proyecto de infraestructura genera plusvalía. Se presenta en las autopistas de la prosperidad.</p> <p>Estructurar financieramente el proyecto balanceando el riesgo que percibe el publico y el que percibe el privado.</p>	<p>El mayor riesgo es la poca institucionalidad. Se necesita a alguien de orden Nacional que evalúe APP y paralelo a esto un ente financiador (fondo promotor de desarrollo). Así lo hacen los países que son expertos en este tema. No es la ley el problema</p>	<p>"Que no haya una interventoría bien clara y ejecutiva", que permita un seguimiento efectivo a las obras.</p>
<p>5) ¿Qué es lo más atractivo de una APP para un inversionista privado?</p>	<p>Son proyectos de inversión a largo plazo entonces es muy poco los atractivos, el flujo de efectivo del contrato es la garantía.</p> <p>Lo más atractivo es que existe una garantía mínimo de ingreso el cual es pagado por el gobierno (esto es seguro), esta seguridad implica rendimiento menor pero es muy seguro lo que se hace atractivo al inversionista.</p>	<p>La rentabilidad.</p>	<p>Lo más atractivo es el largo plazo, La inversión a largo plazo tendría una TIR alta</p>	<p>1. La ejecución de la obra. Generar trabajo con sus recursos. 2. La capacidad de recuperación de la inversión en el tiempo</p>

Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP. Compilación e interpretación del grupo investigador.

Nombre Experto:	Víctor Vásquez	Federico Restrepo	Lina Vélez	Guillermo Montoya
Empresa:	Agencia para la APP en Medellín	Gobierno Nacional	Camara de Comercio de Medellín para Antioquia	Municipio de Sabaneta
Cargo actual del experto:	Director Técnico	Gerente de proyecto autopistas de la prosperidad	Presidenta Ejecutiva	Ex Alcalde de Sabaneta y Ex diputado de Antioquia
Fecha de entrevista:	28 de Agosto del 2014	27 de Agosto del 2014	22 de Agosto del 2014	05 de septiembre del 2014
Preguntas				
6) ¿Qué es lo más atractivo de una APP para una entidad pública?	Servicio público con altos estándares de calidad, diferir pago de la inversión y costos de mantenimiento, reasignar riesgos, no compartir riesgos.	La ejecución del proyecto.	Que no necesita deuda pública.	Poder desarrollar los proyectos con la estructura administrativa, el aporte de capital y conocimiento técnico del privado.
7) ¿Cuáles considera usted que son los aspectos de mayor ponderación tenidos en cuenta por las agencias internacionales de crédito para financiar una APP?	<ol style="list-style-type: none"> 1. El ingreso mínimo garantizado. 2. La deuda señor que corresponde a pagar al banco primero esta deuda en caso de quiebra. 3. La sostenibilidad del flujo de caja 4. Los contratos que transfieren riesgos al contratista en caso de no cumplimiento. 	Financieramente al privado, capacidad financiera del privado, una buena asignación de riesgos que sea equitativa, técnicos que están asociados, la experiencia, idoneidad, capacidad.	El aspecto fundamental es el riesgo. El APP es un asunto de teorías del riesgo y hay que analizar dos aspectos, riesgo país y el riesgo moneda (cambio de moneda), riesgo geológico, riesgo ambiental, riesgo social. La teoría del riesgo es el know how lo mas importante para una entidad de crédito	<ol style="list-style-type: none"> 1. "La importancia (significado) del proyecto"...la seriedad y desarrollo del proyecto... el Estado a través de las estructuras administrativas de las oficinas de planeación y Obras públicas no tiene la capacidad para montar proyectos significativos, en cambio el privado si la tiene. En otras palabras "el Banco busca cuidar su dinero". 2. "la recuperación de los recursos"
8) ¿Cuáles son los limitantes a los que se enfrenta una conformación o iniciativa de APP?	Los plazos, ejemplo las vigencias futuras que depende la autorización del concejo. Validación y evaluación de inversiones y su tipo de inversión, llegar a que primero se planee con lo que se tiene. Falta de institucionalidad en los municipios.	Razones políticas, consulta previa, el no entender el proyecto, iniciativas privadas que demandan recursos del Estado, la ley de infraestructura resolvió en gran parte esos problemas, aprobada en el 2013, ser de utilidad pública.	Las limitantes son el desconocimiento que tienen el sector Público y el Privado. El sector Público quiere hipotéticamente trasladar todos los riesgos al privado, hay que valorar muchos factores. A eso se le suma un tema político y cultural muy teso, El inversionista privado cubre el riesgo. El proceso de APP privado es muy complejo, quien invierte asume el riesgo pero gana plata legítimamente. El mayor riesgo que se tiene es el desconocimiento tan grande y la falta de credibilidad.	"La limitante es más conceptual: por el temor de los Alcaldes de meterse en grandes proyectos de infraestructura, por el qué dirán, por el temor temor político para realizar grandes obras", pues hay una creencia que los Alcaldes solo pueden hacer pequeñas obras, pues no tienen capacidad administrativa para grande obras. Una alternativa es que se conformen en los municipios "promotoras de desarrollo de proyectos" que se especialicen en APP.
9) ¿Cómo cambiar la cultura (Chip) publica para hacer que los proyectos de APP sean atractivos rentablemente a las entidades privadas?	Se deben crear instituciones para este tipo de proyectos, no es pensar en dar capacitaciones o tratar de sensibilizar a los funcionarios públicos, es crear instituciones.	Si no lo hace rentable a las entidades privadas no se hace el proyecto, elementos atractivos al inversionista privado, capacitar a los funcionarios públicos sobre los beneficios, la importancia y el alcance que tiene la ley de APP. Socialización de la ley con las diferentes entidades de control. Un ejemplo es que EPM puede desarrollar iniciativas en el tema de riego para adecuación de tierras en el posconflicto (para agroindustria) y esto se puede realizar a través de convenios interadministrativos. EPM no tiene problemas para invertir sino para desinvertir, por lo tanto una inversión no pasa por el concejo.	Formación es lo único que cambiaría el chip. Donde el privado pueda invertir plata y gane plata haya está. Es un tema cultural de muchos años.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitarlos 2. Sacar los funcionarios del país, para que conozcan otras experiencias, buenas prácticas

Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP. Compilación e interpretación del grupo investigador.

Nombre Experto:	Francisco Zapata	Sara Sigrist	Luis Fernando Andrade	Patricia Sandoval
Empresa:	Area Metropolitana del Valle de Aburra	Consultoria Internacional Independiente	Agencia Nacional de Infraestructura ANI	Financiera de Desarrollo Nacional, FDN
Cargo actual del experto:	Subdirector de planeacion	Consultora internacional de APP para organismos multilaterales de crédito, USA)	Presidente	Gerente de estructuración de proyectos
Fecha de entrevista:	19 de septiembre del 2014	24 de septiembre del 2014	26 de septiembre del 2014	6 de octubre del 2014
Preguntas				
<p>1) ¿Cuál es el origen de las APP (Asociaciones público privadas)</p>	<p>Se iniciaron en Inglaterra y se fueron difundiendo por muchos países. A través de esa figura, en el mundo se han hecho grandes proyectos de infraestructura como colegios, hospitales, vías</p>	<p>1. El origen viene desde los tiempos romanos; es un modo de financiación de recursos públicos que lleva mucho tiempo. Se han presentado diferentes "olas", unas décadas muy populares otras menos populares dependiendo de la tendencia política de cada país; Una tendencia ha sido que los proyectos fueran financiados 100 % por el Estado, en otras décadas (80' s y 90" s) la tendencia estuvo orientada a que las obras fueran privatizadas. Ahora (en las últimas décadas) se está como en un término medio con las APP y significa que el riesgo y la recompensa de los proyectos se dividen entre el Ente público y el Ente privado, basado en quien puede asumir los riesgos de mejor forma y a menor costo</p>	<p>Este modelo de vinculación de sector privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura inicio en el país en las décadas recientes, en el año 1991 con la expedición de la ley 1 (estatutos de puertos marítimos) , posterior mente con la ley 80 de 1993 y más reciente mente con la expedición de la ley 1508 de 2012 (ley de APP) otras infraestructuras como las carretera, férreas , aeroportuarias, portuarias nos permitido que por ejemplo a nivel nacional hoy con temas más de 30 concesiones carreteras suscritas, 2 contratos de concesión férreos, 7 de concesión aeroportuarias y más de 50 concesiones portuarias. El objetivo de estos esquemas contractuales es de apelar a un modelo de financiamiento a largo plazo para el desarrollo de unas inversiones que son recuperadas junto con los costos de operación y mantenimiento asociados al proyecto en un porcentaje con la explotación comercial de la infraestructura más en ciertos casos aportes de recursos públicos.</p>	<p>Las APP tienen su origen en Europa especialmente en Inglaterra y surgen como un esquema para ayudar a la financiación y operación de la infraestructura pública dada la falta de recursos e incapacidad del sector público para proveer servicios públicos a través de la infraestructura. Considero que en el siguiente link hay una descripción más detallada del origen de las APP que puede ser de su utilidad. Link (sección 2 del documento): https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=0CFCQFjAG&url=http%3A%2F%2Fwww.european-services-strategy.org.uk%2Foutsourcing-library%2Fpf-ppp%2Fprivate-finance-initiative-and-public-private%2Fwhat-future-pfi-ppp.doc&ei=TSosV1rFAsjywgSKriCYDA&usq=AFQjCNFekt_6GOUV1TdeS_mUclfdhBg1w&bv m=bv.76477589,d.eXY</p>
<p>2) ¿Qué conocimiento tiene usted sobre experiencias de APP (Asociaciones público privadas) en el mundo, América Latina y Colombia?</p>	<p>En México: En el Tecnológico de Monterrey hay un grupo docentes con experiencia en APP que crearon una cátedra, y un programa académico. En Argentina: Puerto Madero en Buenos Aires y Puerto Norte en Rosario. En Colombia: - El municipio de Medellín creó una dependencia exclusiva para APP. - La Universidad Nacional (Instituto de estudios urbanos), en convenio con el Instituto Lincoln se realizaron capacitaciones a funcionarios públicos (Directores de planeación, Alcaldes, Concejales) sobre elementos jurídicos para el manejo de los instrumentos de gestión del suelo (muchos tienen que ver con las APP en el desarrollo de proyectos urbanísticos); en tales capacitaciones se contó con conferencistas internacionales. - El Área Metropolitana : o Ha realizado capacitaciones a funcionarios públicos o Ha organizado visitas internacionales para que funcionarios públicos conozcan experiencias exitosas de APP en Argentina y España. o Tiene la institución Área Metropolitana una solicitud de APP, para realizar unas obras en el norte del valle de Aburrá, en donde concurren competencias de otros entes territoriales como el Departamento de Antioquia (quien ya dió su aceptación) y la Nación. o Promovió la creación de una dependencia denominada "Aburrá 20/20" con el propósito de servir como operador urbano y gestor de APP para grandes proyectos inmobiliarios. La iniciativa no se llevó a cabo finalmente, pero con la nueva ley 1508 de 2012 de APP y la ley de ordenamiento territorial, se ha visto la importancia y pertinencia de tal iniciativa para la ser puesta en consideración nuevamente.</p>	<p>1. El Mundo: En Reino Unido (Inglaterra), proyectos de movilidad; en Canadá, en Australia, Nueva Zelanda. 2. América latina: México y Brasil (en Mina Gerais y Rio de Janeiro, hay un buenos programas de APP, donde se da una muy buena integración entre los marcos normativos de los Estados y la Nación). 3. Colombia: tiene referencia del proyecto "Ruta del Sol" (aunque puede ser una concesión bajo esquema anterior a la ley 1508); Conoce que la ANI viene liderando los procesos de los proyectos de carreteras de 4G; además, del proyecto de dragado y expansión del río Magdalena para transporte fluvial; Así también, sabe de propuestas que están en estudio referidas a edificios públicos en Bogotá como colegios, hospitales y otros servicios.</p>	<p>Tal vez los primeros países que iniciaron con la implementación de estos modelos de financiamiento de largo plazo para el desarrollo fue en Europa especialmente en Londres y se dio más o menos hace 40 a 50 años en Latinoamérica los primeros países que con Colombia en la década de los 90 implementaron estos modelos fueron México y Chile, siendo más exitoso el modelo Chileno que el propio Mexicano. En Colombia las primeras concesiones se dieron en el año 1994 con una experiencia en el modo aeroportuario en el mismo año para la construcción del aeropuerto del dorado, posterior mente llegan las concesiones férreas, y nuevas Concesiones carreteras que hoy por hoy son 4 generaciones de concesiones que han venido diferenciándose entre sí de acuerdo al riesgo, estructura de financiamiento y mecanismo de remuneración de los proyectos.</p>	<p>En el mundo y en la región especialmente en México, Brasil, Chile y Perú se pueden encontrar diversas experiencias en la financiación, construcción y operación de infraestructura productiva (carreteras, aeropuertos, puertos, entre otros) y social (hospitales, cárceles, escuelas, museos, entre otros). En los documentos que relaciono a continuación se podrán encontrar detalles de proyectos exitosos en el mundo y en la región que pueden ser de su utilidad a. En el documento "Guía de buenas prácticas para la ejecución de proyectos APP" se encuentra en la sección 2.2 un recuento sobre la experiencia internacional en proyectos APP. Link: http://idbdocs.iadb.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=CCGzFRRUWY8K018dkOvWbZg5Jj4vt6jC5ILLHU56ODc,&dI b. En el documento "Asociaciones Público – Privadas para el Desarrollo de Infraestructura y la Provisión de Servicios Públicos" se realiza un estudio de la experiencia de proyectos APP en el Reino Unido. Link: http://idbdocs.iadb.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=E_7DoDHTufNO5lJTNUeIdPVLlDzPVPz41-tGj183zw,&dI c. En el documento "Experiencia Chilena en Concesiones y Asociaciones Público – Privadas para el desarrollo de infraestructura y la provisión de Servicios Públicos Informe Final" se muestra la experiencia en proyectos APP en Chile. Link: http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3812/Experiencia%20chilena%20en%20el%20desarrollo%20de%20proyectos%20de%20APP.pdf?sequence=1 d. En el documento "Asociaciones público – privadas para la prestación de servicios una visión hacia el futuro", en la sección II se realiza una revisión de la experiencia en APP de la región latinoamericana. Link: http://www.ce-ora.mec/funcionarios/municipio/desapnac/Documentos-de-consulta/tra</p>
<p>3) ¿De las etapas que establecen la ley de APP (1508), desde la concepción del proyecto hasta la firma del contrato, cuál cree usted que debería cambiar y porque?</p>	<p>Modificar la etapa de la evaluación para que los tiempos de evaluación sean proporcionales al valor económico de los proyectos, que haya una categorización, porque los 6 meses que da la ley pueden ser suficientes para evaluar un proyecto de bajo monto, pero insuficientes para otro proyecto de alto presupuesto, pues la capacidad técnica es insuficiente. Modificar la etapa (o el proceso de adjudicación), en el sentido de tratar de favorecer al privado (eliminar la licitación pública) cuando sea suya la iniciativa y se ofrezca a financiar más del 95% del proyecto</p>	<p>No aplica</p>	<p>Esta recientemente expandida ley 1508 a presentado como principal característica de cambio el esquema de remuneración o de pago hacia el concesionario, quien solo tiene derecho al ingreso por recaudo de peajes más los recursos públicos una vez se haya construido y puesto al servicio las unidades funcionales, entendiéndose como estas tramos de vía que previamente se establecen en los contratos de concesión, debidamente concluidos, funcionales con cumplimiento de niveles de servicios. Constituyéndose este, en el principal incentivo para que el concesionario construya rápido, financie con su propio patrimonio parte del proyecto y se ejecute con las mejores especificaciones requeridas.</p>	<p>Las entidades competentes para proponer cambios normativos respecto a la Ley 1508 de 2012 son el Departamento Nacional de Planeación o el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por lo tanto no me correspondería proponer cambios de manera personal a un aspecto que es de competencia meramente institucional. A su vez, de modo informativo, incluyo un documento donde se puede detallar la totalidad del proceso para desarrollar un proyecto APP en Colombia. Las etapas para el desarrollo de un proyecto hasta la firma del contrato se encuentra en el documento "Guía de buenas prácticas para la ejecución de proyectos APP" del Departamento Nacional de Planeación DNP link: http://idbdocs.iadb.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=CCGzFRRUWY8K018dkOvWbZg5Jj4vt6jC5ILLHU56ODc,&dI</p>

Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP. Compilación e interpretación del grupo investigador.

Nombre Experto:	Francisco Zapata	Sara Sigrist	Luis Fernando Andrade	Patricia Sandoval
Empresa:	Area Metropolitana del Valle de Aburra	Consultoria Internacional Independiente	Agencia Nacional de Infraestructura ANI	Financiera de Desarrollo Nacional, FDN
Cargo actual del experto:	Subdirector de planeación	Consultora internacional de APP para organismos multilaterales de crédito, USA)	Presidente	Gerente de estructuración de proyectos
Fecha de entrevista:	19 de septiembre del 2014	24 de septiembre del 2014	26 de septiembre del 2014	6 de octubre del 2014
Preguntas				
4) ¿Cuáles son los riesgos más frecuentes en la implementación de las APP (Asociaciones público privadas)?	<p>1. El estudio de prefactibilidad en lo que respecta a los cálculos financieros</p> <p>2. El análisis de costos</p> <p>3. La seguridad jurídica del país</p>	<p>1. Demasiadas promesas y grandes expectativas versus la realidad, pues ejercer estos proyectos de APP es bastante complejo, requiere grandes recursos y alta capacitación del Ente público.</p> <p>2. Limitada o poca capacidad institucional del Ente público (sub nacional, principalmente) para priorizar, seleccionar, ejecutar, supervisar (oversight), controlar y gerenciar (en todo el ciclo de vida: hasta de 30 años) los proyectos.</p>	<p>No solo en las implementaciones de las APP sino en las concesiones del pasado los riesgos que presentan mayor nivel de incertidumbre, para el desarrollo de estos proyectos son los riesgos de tipo social (consultas previas con comunidades negras e indígenas, concertación con comunidades de las especificaciones de las vías por los pasos poblados Ejemplo de ello son: retornos viales, intercesiones, variantes, puentes peatonales, zonas de servicio), así como los riesgos de tipo ambiental y predial. No obstante lo anterior para la mitigación de los mencionados riesgos el estado colombiano, ha venido desarrollando normas y políticas tendientes a reducir la tramitología, y los tiempos de gestión predial ambiental y social. Tal es el caso de la expedición de la ley de infraestructura y los decretos reglamentarios así como la creación de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y la Agencia de Licencias Ambientales.</p>	<p>Los riesgos más comunes en proyectos bajo el esquema de APP que suelen presentarse son, entre otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Demanda - Diseño y construcción - Temas ambientales, prediales, consulta previa y redes <p>Los documentos que relaciono a continuación pueden dar identificación a fondo de los riesgos más frecuentes en este tipo de esquema: El Banco Mundial indica una serie de potenciales riesgos en las APP en el siguiente link: http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/beneficios-riesgos#risks El Programa para el Impulso de Asociaciones Público – Privadas en Estados Mexicanos PIAPPEM tiene un documento donde relata la experiencia de las APP en México y dedica un capítulo a los riesgos más frecuentes en los proyectos. Link: http://www.piappem.org/file.php?id=295</p>
5) ¿Qué es lo más atractivo de una APP para un inversionista privado?	<p>Para grandes desarrollos urbanos, tener flexibilidad o acceso a normas gracias a la asociación que se da con el sector público, pues no sería posible aprovechar tales normas siendo solo privada la iniciativa y ejecución.</p> <p>Se amplía la oferta del negocio al privado. El privado puede entrar a las obras publicas</p> <p>La garantía de tener un proyecto (negocio) a largo plazo, que si es bien planificado, va a tener un retorno de una inversión que le garantizará en el tiempo una sostenibilidad.</p>	<p>El retorno sobre la inversión; El privado hace un proyecto si es atractivo, se fija si hay un buen marco regulatorio para cubrir los riesgos, tanto por el sector público como el privado y eso como incide para permitir el retorno en la inversión.</p>	<p>Básica mente se constituyen en una alternativa de negocio con un retorno de inversión que en las condiciones actuales de las APP tienen una garantía alta al pactarse un cubrimiento de ingresos mínimos en los años 8,13 y 18 de la concesión en caso de que los ingresos por concepto de peajes conforme a las proyecciones no se cumplan más unos recursos públicos aprobados por vigencias futuras que son ciertos desde el momento de las suscripción del contrato.</p>	<p>Las APP que logran a traer un inversionista privado para su ejecución, son aquellas donde el privado logra obtener una rentabilidad aceptable para sus accionistas dentro de los parámetros de mercado.</p> <p>Por lo tanto, el mayor atractivo para el inversionista privado no es más que la rentabilidad que la ejecución del proyecto le genera a sus accionistas, y la experiencia que la ejecución del proyecto le representa.</p>
6) ¿Qué es lo más atractivo de una APP para una entidad pública?	<p>Se van a atraer nuevos recursos (los nuevos recursos privados) pues los presupuestos públicos son muy limitados.</p> <p>Que se puedan atender las necesidades de la población, así no haya suficiente recurso público.</p> <p>Poder incorporar la capacidad técnica y operativa del privado, a lo público. Que se gana legitimidad ante la comunidad cuando trabajan de la mano los sectores privado y público, y se dan buenos resultados. Los proyectos se culminan, se optimizan costos</p> <p>Se comparten los riesgos</p>	<p>1. Poder estimar el valor por el dinero (“value for money”, en inglés) (o relación modalidad-precio); es decir, poder comparar si es mejor, más eficiente, más económico hacer el contrato por la modalidad de concesión u obra pública tradicional (con mayor inversión del sector público) o por Asociación Público Privada, APP (con mayor inversión del sector privado).</p> <p>2. La capacidad de poder contratar con pasivos contingentes (poder comprometer el pago del proyecto con recursos de vigencias futuras, es decir, con el presupuesto de los gobiernos siguientes, lo que puede no ser muy atractivo políticamente para aquellos gobernantes que pagan o inauguran lo que iniciaron otros.</p>	<p>Para el estado estas APP se constituyen en la alternativa más rápida y de mayor volumen de inversión para la ejecución de unos proyectos que ante la escases de recursos públicos, puedan ser ejecutados en tiempos cortos pero con financiamientos de largo plazo, aportando en el crecimiento económico del país, en la conectividad de pasajeros de carga dentro y fuera del país, en la reducción de tiempos de viaje, en la reducción de tiempos de operación de transporte y en general para la mejora en la calidad de vida de los Colombianos.</p>	<p>Las APP son para el Estado una alternativa para la financiación y gestión de proyectos de infraestructura pública atrayendo al sector privado.</p> <p>De esta manera, las APP le permiten al Estado proveer servicios públicos relacionados con la infraestructura de calidad en el largo plazo. Se optimizan los recursos del Estado atrayendo la financiación, experiencia y eficiencia del sector privado.</p> <p>Lo anterior obliga a que el sector privado introduzca nueva tecnología en la prestación del servicio público para lograr eficiencias operativas.</p> <p>Mayor capacidad en modelos de gestión que permitan una mayor capacidad para controlar costos y gestionar ciertos riesgos</p> <p>A través del esquema APP se lograr incentivar y acelerar el desarrollo de nueva infraestructura o mejora de la existente en un entorno de restricción presupuestal</p>
7) ¿Cuáles considera usted que son los aspectos de mayor ponderación tenidos en cuenta por las agencias internacionales de crédito para financiar una APP?	<p>La solidez (que manejen bien los recursos) tanto de la entidad pública como del inversionista privado</p> <p>La calificación del riesgo crediticio de los Entes municipales</p> <p>El impacto social y ambiental del proyecto</p> <p>La seguridad jurídica y el marco normativo estable del país</p>	<p>1. Que sea financieramente rentable, que esté bien estructurado y sostenible a lo largo del tiempo.</p> <p>2. Que tenga buenos diseños, que los socios públicos y privados sean serios, confiables, con buena reputación, con experiencia en otros proyectos y otros países.</p> <p>3. Que hayan procesos anti corrupción y transparencia en las etapas de licitación, adjudicación y contratación.</p> <p>4. Que los contratistas tengan las cuentas muy claras.</p>	<p>Los principales elementos son, que los riesgos asociados a la ejecución del proyecto estén debidamente acotados, diferenciados y con una asignación clara en la cabeza debe quedar en el privado o en el sector público, en cuyos contratos de concesión quede claramente definido bien sean en cabeza del privado o el público se prevé desde el comienzo del contrato mecanismos o contingencias que permitan ser activados para el cubrimiento de los mismos.</p>	<p>A mi criterio los aspectos de mayor ponderación para financiar un proyecto por vía APP son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Análisis de riesgo del proyecto - Estructura de financiamiento (Deuda/Capital) - Análisis de solidez de la contraparte - Estabilidad regulatoria y sectorial del país
8) ¿Cuáles son los limitantes a los que se enfrenta una conformación o iniciativa de APP?	<p>La desconfianza, de lo que pueda hacer un actor público con uno privado y viceversa.</p> <p>El débil desarrollo institucional, por la limitada capacidad técnica y presupuestal del sector público</p> <p>El Proceso licitatorio (cuando hay participación de presupuesto público) es engorroso.</p> <p>El desconocimiento de la ley de APP y los alcances de la misma.</p>	<p>1. La capacidad técnica (conocimiento y formación en APP) de ambos socios (público y privado)</p> <p>2. El contexto social (alguna afectación del patrimonio histórico o cultural; posible relocalización de población).</p> <p>3. El apoyo de la comunidad local (percepción del beneficio (impacto) que represente el proyecto; percepción del posible aprovechamiento indebido de entidades extranjeras de los recursos locales, contratación de mano de obra que no sea local)</p>	<p>Más que limitantes son los requisitos que se deben cumplir a la luz de lo previsto en la ley 1508 y los decretos complementarios tales como evitar que el alcance del APP tenga traslapes con las concesiones, contratos vigentes y lo otro es el volumen de recursos públicos o privados que se requieran para el desarrollo del proyecto.</p>	<p>Los principales temas que limitan la estructuración de proyectos por el mecanismo de APP son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacidad institucional y marco normativo - Capacidad del sector público para adelantar la estructuración o evaluación de los proyectos APP - Capacidad del sector privado para alinear sus expectativas a las del Gobierno - Capacidad del mercado financiero - Capacidad de gestión contractual durante la ejecución de un proyecto
9) ¿Cómo cambiar la cultura (Chip) publica para hacer que los proyectos de APP sean atractivos rentablemente a las entidades privadas?	<p>Con ejemplos claros y exitosos. Mediante proyectos detonantes exitosos que sirvan como ejemplo.</p> <p>Por medio de la capacitación, formación y visita a experiencias exitosas en otros países.</p>	<p>1. Mediante capacitación. (debe formarse a los funcionarios en el cambio por un nuevo paradigma en la contratación pública (pues lo nuevo es que en vez de contratar una obra, lo que se contrata son servicios) y luego de un análisis (“value for money”), puede o no concluirse que el sector privado sea más eficiente que el sector público.</p> <p>2. Cambiando personal (por personas idóneas, con conocimiento).</p>	<p>La premisa sobre la cual se estructuran estos proyectos es que tengan una viabilidad financiera para quienes oferten propuesta, los financiadores pero a su vez tengan una rentabilidad social y publica en beneficio de los colombianos</p>	<p>El sector público siempre ha reconocido las Asociaciones Público Privadas como una alternativa para el desarrollo de importantes proyectos de infraestructura pública, en donde se debe remunerar, en condiciones de mercado, a quien lo ejecuta.</p> <p>Es necesario ser rigurosos en la preparación y estructuración de los proyectos porque no todos los proyectos de infraestructura que se requieren, se deben ejecutar mediante el mecanismo APP, existe la alternativa de la obra pública tradicional que en ciertos casos también tiene resultados positivos.</p>

Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP. Compilación e interpretación del grupo investigador.

<p>Nombre Experto:</p> <p>Empresa:</p> <p>Cargo actual del experto:</p> <p>Fecha de entrevista:</p> <p>Preguntas</p>	<p>Compilación de conceptos de expertos</p>	<p>Interpretación del grupo investigador.</p>
<p>1) ¿Cuál es el origen de las APP (Asociaciones público privadas)</p>	<p>Es variado el concepto que se tiene sobre el origen de las APP. Sara Sigrist , remonta a los tiempos romanos la génesis de tal actividad, coincidiendo con quienes afirman que desde la antigüedad clásica es posible encontrar ciertos modos de ejecución de trabajos y obras públicas a través de técnicas contractuales de características similares a la concesión. Por su parte, Vasquez , Vélez, Zapata y Sandoval , coinciden en afirmar que las APP se iniciaron en Inglaterra y se fueron difundiendo por muchos países. Hay variadas versiones respecto a los primeros indicios de esta modalidad de contratación en Colombia, Vélez plantea que hace mas de 10 años el capital privado del mundo empezó a reflexionar sobre cómo invertir en proyectos que fueran típicamente del Estado, donde los recursos son limitados; por su parte, Andrade , argumenta que “este modelo de vinculación del sector privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura inició en el país en las décadas recientes, en el año 1991 con la expedición de la ley 1 (estatutos de puertos marítimos) , posteriormente con la ley 80 de 1993 y más reciente mente con la expedición de la ley 1508 de 2012 (ley de APP)”. Por su parte, Restrepo , sin precisar fecha, afirma que el origen de las APP en Colombia está en “la necesidad histórica del privado en participar en obras públicas”. De otro lado Montoya al referirse al origen, más que en una fecha, se ocupa del hecho motivador de las APP, al afirmar que “el origen es darle agilidad a la ejecución y el desarrollo de proyectos de gran significado o de envergadura...</p>	<p>Es variado el concepto que se tiene sobre el origen de las APP. Sara Sigrist , remonta a los tiempos romanos la génesis de tal actividad, coincidiendo con quienes afirman que desde la antigüedad clásica es posible encontrar ciertos modos de ejecución de trabajos y obras públicas a través de técnicas contractuales de características similares a la concesión. Por su parte, Vasquez , Vélez, Zapata y Sandoval , coinciden en afirmar que las APP se iniciaron en Inglaterra y se fueron difundiendo por muchos países. Hay variadas versiones respecto a los primeros indicios de esta modalidad de contratación en Colombia, Vélez plantea que hace mas de 10 años el capital privado del mundo empezó a reflexionar sobre cómo invertir en proyectos que fueran típicamente del Estado, donde los recursos son limitados; por su parte, Andrade , argumenta que “este modelo de vinculación del sector privado para el desarrollo de proyectos de infraestructura inició en el país en las décadas recientes, en el año 1991 con la expedición de la ley 1 (estatutos de puertos marítimos) , posteriormente con la ley 80 de 1993 y más reciente mente con la expedición de la ley 1508 de 2012 (ley de APP)”. Por su parte, Restrepo , sin precisar fecha, afirma que el origen de las APP en Colombia está en “la necesidad histórica del privado en participar en obras públicas”. De otro lado Montoya al referirse al origen, más que en una fecha, se ocupa del hecho motivador de las APP, al afirmar que “el origen es darle agilidad a la ejecución y el desarrollo de proyectos de gran significado o de envergadura...</p>
<p>2) ¿Qué conocimiento tiene usted sobre experiencias de APP (Asociaciones público privadas) en el mundo, América Latina y Colombia?</p>	<p>Experiencias en el mundo: En varios países de Europa : Inglaterra e Irlanda (proyectos de infraestructura vial); en España (infraestructura vial); en Canadá (infraestructura educativa, salud, vías, centros de reclusión); Australia (estaciones de Bomberos); La India (proyectos infraestructura vial) Experiencias en A. L. : Brazil, Mexico, Chile, Perú en proyectos de infraestructura social (hospitales, cárceles, escuelas,) y productiva (museos,carreteras, aeropuertos, puertos,basureros, entre otros Experiencias en Colombia.: la cuarta generación de concesiones autopistas de la prosperidad, dragado y expansión del río Magdalena para transporte fluvial.</p>	<p>Experiencias en el mundo: 1. En Europa y otros continentes : Inglaterra e Irlanda (proyectos de infraestructura vial); en España (infraestructura vial); en Canadá (infraestructura educativa, salud, vías, centros de reclusión); en Australia (estaciones de Bomberos); en La India (proyectos infraestructura vial). 2. Experiencias en A. L. : Brazil, Mexico, Chile, Perú reportan experiencia en proyectos de infraestructura social (hospitales, cárceles, escuelas,) y productiva (museos,carreteras, aeropuertos, puertos,basureros, entre otros. 3. Experiencias en Colombia: la cuarta generación de concesiones autopistas de la prosperidad, dragado y expansión del río Magdalena para transporte fluvial.</p>
<p>3) ¿De las etapas que establecen la ley de APP (1508), desde la concepción del proyecto hasta la firma del contrato, cuál cree usted que debería cambiar y porque?</p>	<p>Disminuir el tiempo establecido para la evaluación de la iniciativa privada, pues es muy largo; Modificar la etapa (o el proceso de adjudicación), en el sentido de tratar de favorecer al privado (eliminar la licitación pública) cuando sea suya la iniciativa y se ofrezca a financiar más del 95% del proyecto. Disminuir los tiempos de evaluación de aprobación porque se puede perder la idea, pues un proyecto puede cambiar sustancialmente en siete u ocho meses, dado que se puede filtrar información. Permitir que haya pagos del Estado cuando esté parcialmente terminado parte del proyecto. Modificar la etapa de la evaluación para que los tiempos de evaluación sean proporcionales al valor económico de los proyectos</p>	<p>Hay sugerencias respecto a : 1. Buscar disminuir el tiempo establecido tanto para la evaluación , como para la adjudicación especialmente cuando se trata de una iniciativa privada, pues un proyecto puede cambiar sustancialmente en siete u ocho meses, dado que se puede filtrar información. y 2. Permitir que haya pagos del Estado cuando esté parcialmente terminado parte del proyecto.</p>

Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP. Compilación e interpretación del grupo investigador.

<p>Nombre Experto: Empresa: Cargo actual del experto: Fecha de entrevista: Preguntas</p>	<p>Compilación de conceptos de expertos</p>	<p>Interpretación del grupo investigador.</p>
<p>4) ¿Cuáles son los riesgos más frecuentes en la implementación de las APP (Asociaciones público privadas)?</p>	<p>Se establecen como los mas significativos los siguientes riesgos : 1. Sobre estimación de la demanda. 2. Obtención de cierre financiero. 3. Cambios en las tasas de cambios.4. Estructurar financieramente el proyecto balanceando el riesgo que percibe el publico y el que percibe el privado (el mayor riesgo es la poca institucionalidad). 5. Se necesita a alguien de orden Nacional que evalúe APP y paralelo a esto un ente financiador (fondo promotor de desarrollo). 6. Que no haya una interventoría bien clara y ejecutiva, que permita un seguimiento efectivo a las obras. 7. El estudio de prefactibilidad en lo que respecta a los cálculos financieros, 8. El análisis de costos, 9.. La seguridad jurídica del país. 10. Demasiadas promesas y grandes expectativas versus la realidad, pues ejercer estos proyectos de APP es bastante complejo, requiere grandes recursos y alta capacitación del Ente público.11. Limitada o poca capacidad institucional del Ente público (sub nacional, principalmente) para priorizar, seleccionar, ejecutar, supervisar (oversight), controlar y gerenciar (en todo el ciclo de vida: hasta de 30 años) los proyectos. 12. os riesgos de tipo social (consultas previas con comunidades negras e indígenas, concertación con comunidades de las especificaciones de las vías por los pasos poblados Ejemplo de ello son: retornos viales, intercesiones, variantes, puentes peatonales, zonas de servicio), así como los riesgos de tipo ambiental y predial. Los riesgos más comunes : - Demanda, Diseño y construcción, Temas ambientales, prediales, consulta previa y redes.</p>	<p>Entre los riesgos mas significativos, se destacan los referidos a : 1. Estimación de la demanda. 2. Obtención de cierre financiero. 3. Fluctuación desfavorable en las tasas de cambios. 4. Estructuración financiera (análisis de costos). 5. Seguridad jurídica del país. 6. Disponibilidad de grandes recursos del sector pivado, capacidad institucional del Ente público (sub nacional, principalmente) para priorizar, seleccionar, ejecutar, supervisar (oversight), controlar y gerenciar (en todo el ciclo de vida: hasta de 30 años). 7. Dinámica social (consultas previas y concertación con comunidades), temas ambientales y prediales.</p>
<p>5) ¿Qué es lo más atractivo de una APP para un inversionista privado?</p>	<p>Lo más atractivo es que existe una garantía mínimo de ingreso el cual es pagado por el gobierno (esto es seguro), esta seguridad implica rendimiento menor pero es muy seguro lo que se hace atractivo al inversionista. La rentabilidad. Lo más atractivo es el largo plazo, La inversión a largo plazo tendría una TIR alta. Generar trabajo y la capacidad de recuperación de la inversión en el tiempo. Para grandes desarrollos urbanos, tener flexibilidad o acceso a normas gracias a la asociación que se da con el sector público, pues no sería posible aprovechar tales normas siendo solo privada la iniciativa y ejecución. Se amplía la oferta del negocio al privado. El privado puede entrar a las obras publicas. La garantía de tener un proyecto (negocio) a largo plazo, que si es bien planificado, va a tener un retorno de una inversión que le garantizará en el tiempo una sostenibilidad. El retorno sobre la inversión; El privado hace un proyecto si es atractivo, se fija si hay un buen marco regulatorio para cubrir los riesgos, tanto por el sector público como el privado y eso como incide para permitir el retorno en la inversión. la rentabilidad que la ejecución del proyecto le genera a sus accionistas, y la experiencia que la ejecución del proyecto le representa.</p>	<p>Hay una gran acogida al concepto de que lo mas atractivo es : 1. La oportunidad de tener un proyecto (negocio) a largo plazo que, al ser bien planificado, va a tener un retorno de una inversión que le garantizará en el tiempo una sostenibilidad de tipo empresarial, siempre que haya un marco regulatorio para cubrir los riesgos, tanto por el sector público como el privado. y 2. Tratándose de grandes desarrollos urbanos es atractivo disponer de la flexibilidad o acceso a ciertas normas sólo posible gracias a la asociación que se da con el sector público, lo que amplía la oferta del negocio al privado, es decir, el privado puede participar en las obras publicas que representa mayor experiencia.</p>
<p>6) ¿Qué es lo más atractivo de una APP para una entidad pública?</p>	<p>Servicio público con altos estándares de calidad, diferir pago de la inversión y costos de mantenimiento, reasignar riesgos, no compartir riesgos. La ejecución del proyecto. Que no necesita deuda pública. Poder desarrollar los proyectos con la estructura administrativa, el aporte de capital y conocimiento técnico del privado. Se van a atraer nuevos recursos (los nuevos recursos privados) pues los presupuestos públicos son muy limitados. Poder atender necesidades de la población, así no haya suficiente recurso público. Poder incorporar la capacidad técnica y operativa del privado, a lo público. Se gana legitimidad ante la comunidad cuando trabajan de la mano los sectores privado y público, y se dan buenos resultados. Los proyectos se culminan, se optimizan costos. Se comparten los riesgos. 1. Poder estimar el valor por el dinero ("value for money", s) (o relación modalidad-precio); es decir, poder comparar si es mejor, más eficiente, más económico hacer el contrato por la modalidad de concesión u obra pública tradicional (con mayor inversión del sector público) o por Asociación Público Privada, APP (con mayor inversión del sector privado). 2. La capacidad de poder contratar con recursos de vigencias futuras, es decir, con el presupuesto de los gobiernos siguientes. Se optimizan los recursos del Estado atrayendo la financiación, experiencia y eficiencia del sector privado. eficiencias operativas. mayor capacidad para controlar costos y gestionar ciertos riesgos. Incentivar y acelerar el desarrollo de nueva infraestructura o mejora de la existente en un entorno de restricción presupuestal</p>	<p>Coinciden los expertos en destacar los siguientes aspectos que benefician al sector público en general con la ejecución de una APP : 1. Se podrá disponer de bienes y servicios públicos con altos estándares de calidad (Se van a atraer nuevos recursos, se incorpora la capacidad técnica y operativa del privado). 2. Se puede incentivar y acelerar el desarrollo de nueva infraestructura o mejora de la existente en un entorno de restricción presupuestal. 3. Se amplía la disponibilidad de diferir el pago de la inversión y los costos de mantenimiento (capacidad de poder contratar con recursos de vigencias futuras). 4. Se da la opción de reasignar o compartir los riesgos. 5. Se gana legitimidad ante la comunidad cuando trabajan de la mano los sectores privado y público para el beneficio social. 6. Se puede estimar el valor por el dinero ("value for money"o relación modalidad-precio), es decir, se puede comparar si es mejor, más eficiente, más económico hacer el contrato por la modalidad de concesión u obra pública tradicional (con mayor inversión del sector público) o por Asociación Público Privada, APP (con mayor inversión del sector privado).</p>
<p>7) ¿Cuáles considera usted que son los aspectos de mayor ponderación tenidos en cuenta por las agencias internacionales de crédito para financiar una APP?</p>	<p>1. El ingreso mínimo garantizado. 2. La deuda señor que corresponde a pagar al banco primero esta deuda en caso de quiebra. 3. La sostenibilidad del flujo de caja. 4. Los contratos que transfiere riesgos al contratista en caso de no cumplimiento. La capacidad financiera del privado, una buena asignación de riesgos, que sea equitativa, que los técnicos que están asociados, que tengan experiencia, idoneidad, capacidad. El aspecto fundamental es el riesgo. El APP es un asunto de teorías del riesgo y hay que analizar dos aspectos, riesgo país y el riesgo moneda (cambio de moneda), tambien los riesgos geológico, ambiental, social. La teoría del riesgo es el "know how" y lo mas importante para una entidad de crédito. La solidez (que manejen bien los recursos) tanto de la entidad pública como del inversionista privado. La calificación del riesgo crediticio de los Entes municipales. El impacto social y ambiental del proyecto. La seguridad jurídica y el marco normativo estable del país. 1. Que sea financieramente rentable, que esté bien estructurado y sostenible a lo largo del tiempo. 2. Que tenga buenos diseños, que los socios públicos y privados sean serios, confiables, con buena reputación, con experiencia en otros proyectos y otros países. 3. Que hayan procesos anti corrupción y transparencia en las etapas de licitación, adjudicación y contratación. 4. Que los contratistas tengan las cuentas muy claras. Que los riesgos asociados a la ejecución del proyecto estén debidamente acotados, diferenciados y con una asignación clara. Análisis de riesgo del proyecto. Estructura de financiamiento (Deuda/Capital). Análisis de solidez de la contraparte. Estabilidad regulatoria y sectorial del país.</p>	<p>Son varios los aspectos que resaltan los expertos como de mayor ponderación tenidos en cuenta por agencias financiadoras de APP, a saber : 1. Que sea financieramente rentable (El ingreso mínimo garantizado); que esté bien estructurado y sostenible a lo largo del tiempo (sostenibilidad del flujo de caja). 2. Que tenga buenos diseños, que los socios públicos y privados sean serios, confiables, con buena reputación, con experiencia en otros proyectos y otros países (solidez de la contraparte). 3. Que hayan procesos anti corrupción y transparencia en las etapas de licitación, adjudicación y contratación. 4. Que los contratistas tengan las cuentas muy claras. 5. Que los riesgos asociados a la ejecución del proyecto estén debidamente acotados, diferenciados y con una asignación clara y equitativa (La teoría del riesgo es el "know how" y lo mas importante para una entidad de crédito así como la calificación del riesgo crediticio de los Entes municipales). 6. Que haya estabilidad regulatoria (seguridad jurídica) y sectorial (marco normativo) estable del país. 7. Que el impacto social y ambiental del proyecto no sea problemático.</p>

Anexo L. Resumen de entrevistas a 8 expertos de APP. Compilación e interpretación del grupo investigador.

Nombre Experto: Empresa: Cargo actual del experto: Fecha de entrevista: Preguntas	Compilación de conceptos de expertos	Interpretación del grupo investigador.
8) ¿Cuáles son los limitantes a los que se enfrenta una conformación o iniciativa de APP?	<p>Los plazos, las vigencias futuras que depende la autorización del concejo. Validación y evaluación de inversiones y su tipo de inversión. Falta de institucionalidad en los municipios. Razones políticas, consulta previa, el no entender el proyecto. Las limitantes son el desconocimiento tan grande que tienen el sector público y el privado y la falta de credibilidad del uno con el otro. 1. La capacidad técnica de ambos socios (público y privado). 2. El contexto social 3. El apoyo de la comunidad local. tenga traslapos con alguna concesione o contrato vigentes . Garantizar el volumen de recursos públicos o privados que se requieran para el desarrollo del proyecto. Capacidad institucional y marco normativo. Capacidad del sector público para adelantar la estructuración o evaluación de los proyectos. Capacidad del sector privado para alinear sus expectativas a las del Gobierno. Capacidad del mercado financiero. Capacidad de gestión contractual durante la ejecución de un proyecto.</p>	<p>De acuerdo con la experiencia de los consultados, las principales limitantes para conformar una APP, son : 1.la baja capacidad institucional del sector público (especialmente los municipios) para la estructuración y evaluación de proyectos. 2. El desconocimiento que tienen el sector público y el privado de las APP y la falta de credibilidad del uno con el otro (capacidad del sector privado para alinear sus expectativas a las del Gobierno). 3. La limitada capacidad técnica (financiera y legal en APP) de ambos socios (público y privado). 4. El contexto social desfavorable (el apoyo de la comunidad local, razones políticas, consulta previa, el no entender el proyecto). 5. Tener traslapo con alguna concesión o contrato vigente . 6. No poder garantizar el volumen de recursos públicos o privados que se requiera para el desarrollo del proyecto. 7. incapacidad de gestión contractual durante la ejecución de un proyecto.</p>
9) ¿Cómo cambiar la cultura (Chip) publica para hacer que los proyectos de APP sean atractivos rentablemente a las entidades privadas?	<p>Se deben crear instituciones para este tipo de proyectos, no es pensar en dar capacitaciones. Capacitar a los funcionarios públicos sobre los beneficios, la importancia y el alcance que tiene la ley de APP.Socialización de la ley con las diferentes entidades de control. Formación es lo único que cambiaría el chip. Sacar los funcionarios del país, para que conozcan otras experiencias y buenas prácticas. Con ejemplos claros y exitosos. Mediante proyectos detonantes exitosos que sirvan como ejemplo. Cambiando personal (por personas idóneas, con conocimiento). Es necesario ser rigurosos en la preparación y estructuración de los proyectos porque no todos los proyectos de infraestructura se deben ejecutar mediante el mecanismo APP. Existe la alternativa de la obra pública tradicional que en ciertos casos también tiene resultados positivos.</p>	<p>Entre otras, se destacan las siguientes consideraciones : 1. Formar y capacitar a los funcionarios públicos sobre los beneficios, la importancia y el alcance que tiene la ley de APP (sacar los funcionarios del país, para que conozcan otras experiencias y buenas prácticas con ejemplos claros y exitosos) . 2. Socializacion de la ley con las diferentes entidades de control. 3. Crear instituciones para este tipo de proyectos (no es pensar solo en dar capacitaciones) .4. Cambiando personal (vincular personas idóneas, con conocimiento). 5. Ser rigurosos en la preparación y estructuración de los proyectos (no todos los proyectos se deben ejecutar mediante APP, pues existe la alternativa de la obra pública tradicional que en ciertos casos también tiene resultados positivos.)</p>