



Colegio de Estudios  
Superiores de Administración

APP- ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO MOTOR DE  
DESARROLLO PARA EL DEPARTAMENTO DE SUCRE

MIGUEL GUERRA DE LOS RIOS

Programa de Pregrado en  
Administración de Empresas

Colegio De Estudios Superiores de Administración

CESA

Bogotá D.C

2019

APP- ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS COMO MOTOR DE  
DESARROLLO PARA EL DEPARTAMENTO DE SUCRE

MIGUEL GUERRA DE LOS RIOS

Tutor: Mikel Ibarra

Programa de Pregrado en  
Administración de Empresas

Colegio De Estudios Superiores de Administración

CESA

Bogotá D.C

2019

## Contenido

|   |    |
|---|----|
| <b>1. Resumen</b> .....   | 7  |
| <b>2. Introducción</b> .....  | 8  |
| <b>3. Metodología:</b> .....  | 13 |
| 3.1 Cuestionario .....  | 17 |
| 3.2 Perfiles y Preguntas .....  | 19 |
| <b>4 Marco Teórico</b> .....  | 24 |
| 4.1 Historia de las APP en Colombia y el Mundo .....                    | 24 |
| 4.2 Tipos de APP .....  | 30 |
| 4.3 Ventajas y Desventajas de las APP .....                             | 35 |
| 4.4 Desarrollo Cronológico de las APP en Colombia .....                 | 37 |
| 4.5 Sucre .....   | 39 |
| 4.6 Diagnóstico de los principales sectores .....                       | 39 |
| 4.7 Zhang .....   | 42 |
| 4.8 Caso Singapur.....  | 45 |
| 4.9 Infrascopio .....   | 48 |
| <b>5 Resultados</b> .....   | 51 |
| 5.1 Descripción de los principales factores .....                       | 51 |
| 5.2 Factores Críticos para el Éxito .....                               | 53 |
| 5.3 Casos .....   | 60 |
| 5.4 Oportunidades de APP en el Departamento de Sucre .....              | 63 |
| <b>5.5 Estrategias para incentivar las APP en el departamento</b> ..... | 68 |
| <b>6. Conclusiones y Recomendaciones</b> .....                          | 69 |
| <b>7. Bibliografía:</b> .....   | 73 |
| <b>8. Anexos</b> .....  | 77 |

Índice de Figuras:

|  |    |
|--|----|
| Figura 1 APP de Iniciativa Publica ..... | 33 |
| Figura 2 APP de Iniciativa Privada.....  | 33 |
| Figura 3 Los Primeros Principios .....   | 46 |
| Figura 4 Perfil de Colombia.....         | 49 |
| Figura 5 Metodología .....               | 16 |

## Índice de Tablas

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1 El antes y el ahora.....   | 25 |
| Tabla 2 Motivaciones, cualidades y aportaciones de diversos sectores en las APP..... | 27 |
| Tabla 3 Factores Li Cols 2005 .....  | 44 |
| Tabla 4 Componentes y Pesos .....  | 48 |
| Tabla 5 Resultados Colombia .....  | 50 |
| Tabla 6 Puntaje Detallado de Colombia.....   | 52 |
| Tabla 7 Resultados Cuestionarios .....   | 56 |

## Índice de anexos

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| Anexo 1 Antonio Guerra.....         | 77  |
| Anexo 2 Luis Fernando Arboleda..... | 78  |
| Anexo 3 Julio Cesar Galindo.....    | 80  |
| Anexo 4 Juan Carlos Quiñones.....   | 97  |
| Anexo 5 Dionisio Arango.....        | 112 |

## **1. Resumen**

El trabajo académico que se presenta a continuación desarrolla un análisis crítico y cualitativo de la situación actual de las APP en Colombia, y sugiere ciertas pautas y factores para hacer de estas un modelo y un catalizador de desarrollo para el departamento de Sucre.

Por medio de una revisión de literatura sobre la historia y el desarrollo de las asociaciones publico privadas en Colombia y el mundo y casos a nivel mundial se sugieren ciertos factores para que las APP que se implementen en el departamento y en el territorio nacional tengan una probabilidad de éxito casi asegurada. De la misma forma se realizaron entrevistas a expertos para conocer sus puntos de vista y tenerlos en cuenta para la proposición de los factores. Además, a través de un diagnóstico del departamento de Sucre, fue posible identificar algunas falencias, para posteriormente ofrecer algunos proyectos que se podrían desarrollar por medio de una APP, como oportunidad para el desarrollo de algunas zonas de la región.

## 2. Introducción

El tema que se definió para esta investigación en la modalidad de monografía fue las APP-Alianzas Publico Privadas como motor de desarrollo en el departamento de Sucre.

Colombia es un país que se ha caracterizado por mostrarle al mundo sus dos caras permanentemente. La cara positiva, de un país lleno de cultura, diversidad cultural y natural y el calor de su gente, pero al mismo tiempo ha sido protagonista mundial por sus defectos como el narcotráfico, la violencia y la pobreza de su gente. La pobreza y el atraso esta focalizado en las regiones rurales y mas precisamente en la región caribe y en la región pacífica, casualmente dos zonas que deberían ser jugadores claves en el comercio tanto nacional como internacional. Según estudios del Banco de la República estas dos regiones son las mas vulnerables al rezago y a la pobreza y sus municipios están en alto riesgo de ingresar al denominado grupo que sufre la *trampa de la pobreza*, y esto no es más que un estado de pobreza prolongado donde no se toman medidas para salir de esta. Lo que encontró la investigación del banco es que estas zonas, a pesar de contar con los recursos naturales y ubicaciones geográficas privilegiadas, no ha podido unirse a las zonas en proceso de desarrollo sino al contrario se encuentra en una parálisis que de prolongarse seria un atraso (Banrep, 2018).

Durante los años del gobierno de Juan Manuel Santos, el índice de pobreza multidimensional bajo de 30,4% en 2010 a 17% en 2017, lo cual significa que 5,4 millones de colombianos escaparon de esta precaria condición, sin embargo, los que todavía están dentro de esta se concentran en su mayor parte en algunos departamentos (CEPAL, 2018). De los 10 departamentos más pobres del país, 5 hacen parte de la región Caribe y estos son: Guajira, Magdalena, Córdoba, Sucre y el Cesar (Dane, 2016). Esto



demuestra que, aunque se han logrado muchos progresos, todavía falta mucho por hacer y específicamente en esta región que tiene todo el potencial para poder salir adelante y mejorar la calidad y el bienestar de sus habitantes.

Uno de esos departamentos, Sucre, cuenta con 877.2019 habitantes según el DANE (2019), donde el 70% de estos se ubican en su área urbana y el restante en el área rural. El 43,9% de estos habitantes se encuentra por debajo de la línea de la pobreza, mientras que el promedio del país es del 28%. En cuanto al índice de Necesidades Básicas Insatisfechas es del 54,9%, muy superior al promedio nacional que se encuentra cercano al 30%. Así mismo, su cobertura de acueducto es del 75% y en área rural llega a un nivel del 30%, y por otro lado el alcantarillado es del 53% de cobertura en zonas urbanas y del 10% en zonas rurales.

Siguiendo con las cifras, la tasa de informalidad en el departamento es del 70%, con ingresos en el sector urbano que duplican los de las zonas rurales. Zonas rurales que solo ofrecen empleo formal en pocas oportunidades o cuando llegan empresas grandes para hacer sus trabajos por un tiempo, y finalizado el proyecto se retiran y sus empleados vuelven a su estado de informalidad y desempleo. Decepcionante es la cifra que Sucre aporta al PIB Nacional, con solo un 0,8% y a la región caribe un 5%, siendo el segundo departamento menos productivo del país después del Choco.

Cabe resaltar que para el desarrollo de Sucre no hay una sola respuesta o una solución, para sacar a Sucre de su atraso es necesario la combinación de ciertos factores y que los actores se alineen en un solo propósito para así poder desarrollar todo el potencial que el departamento tiene. Es más, al ser una alianza donde intervienen tanto

el sector público como el sector privado algo fundamental para que esta alianza de sus frutos es que los dos sectores sean claros en sus objetivos y en sus intereses y que por ningún motivo escondan sus verdaderos intereses ya que eso solo volvería la alianza un campo minado donde el único afectado sería el departamento y su gente.

Para que las alianzas público-privadas sean de verdad unos catalizadores del progreso en Sucre, es fundamental que tanto el estado y el gobierno nacional como el regional definan sus prioridades. Es decir, que diseñen conjuntamente sus planes de desarrollo para que estos sean más fáciles de gestionar. Tienen que definir sus objetivos: si la inversión principal que se necesita es en infraestructura, o en educación o en salud, etc. Después de que se definan estos objetivos y estas prioridades es donde entran a jugar los actores privados. Tanto el sector público como el sector empresarial necesitan visibilizar estos proyectos y atraer inversión privada ya sea extranjera o nacional y mostrarle los beneficios al privado para que así este se motive y se decida a realizar dicha inversión.

El gobierno tiene el deber de diseñar esta alianza de una forma en que los políticos no antepongan sus intereses ante el interés general, y de igual forma el privado que participe debe mantener su integridad y no prestarse para ser un aliado de la corrupción o del desfalco del erario. De la misma forma las condiciones iniciales deben ser claras y aceptadas por las 2 partes para que no existen prorrogas ni sobrecostos que pongan en peligro el proyecto en cuestión. El sector empresarial y el sector público deben saber vender el proyecto para que esta inversión sea atractiva para el inversor y no un proyecto el cual se ganan, pero nunca comienzan a desarrollar, sino que lo prorrogan o lo subcontratan. Está claro que en Colombia el sector donde más han tenido éxito estas

alianzas es el sector vial, pero para sacar del atraso al departamento de Sucre se necesita mucho más que vías y es por eso por lo que un modelo claro, concreto y bien diseñado que sea atractivo para los inversores será una buena solución y una buena política para acelerar el crecimiento de este departamento y convertirlo en un jugador clave del desarrollo del caribe colombiano.

Desde la literatura se ha analizado las APP como un catalizador para el desarrollo de algunos países. Para el Banco mundial las APP son:

En líneas generales, una asociación público-privada se refiere a un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública. Usualmente, no incluye contratos de servicios ni contratos llave en mano, ya que estos son considerados como proyectos de contratación pública, o de privatización de servicios públicos en los que existe un rol continuo y limitado del sector público” (World Bank 2015).

En el libro *The Singapore success story: public-private alliance for investment attraction, innovation and export development* se analizan los factores del éxito y del despegue económico que tuvo Singapur en el siglo XX, y el fin de todo el libro es demostrar el papel clave que jugaron estas alianzas en el desarrollo económico de este gigante asiático, específicamente en temas de inversión, innovación y el desarrollo de las exportaciones. Otro libro académico publicado por la Cepal, en su prólogo se afirma: “Sin duda, este libro constituye un aporte muy relevante al debate acerca de las alianzas-

publico privadas como elementos estratégicos necesarios para dar un salto importante hacia el desarrollo de América Latina y el Caribe” (Bárcena, 2010, p.4).

Al finalizar esta investigación y este trabajado académico se resolvió y se definió en base a investigaciones académicas y a entrevistas a expertos, ¿Cuáles son los factores que sustentan el éxito de las Alianzas Público-Privadas como modelos de desarrollo y de progreso para los sectores más críticos del Departamento de Sucre?

De igual manera, se propusieron recomendaciones para la implementación de las APP en el Departamento de Sucre, de tal forma que maximicen su impacto social y económico.

Durante la investigación se logró identificar y analizar los tipos de APP más adecuados para las necesidades sociales, económicas, ambientales, tecnológicas y ambientales de Sucre. Identificar cuáles son los principales desafíos de la implementación de modelos APP, a través de la revisión de literatura académica relacionada. Así como también identificar las condiciones que se deben tener para que una alianza público-privada tenga éxito en Sucre. Y finalmente identificar posibles oportunidades de APP en el departamento de Sucre y lograr algunas recomendaciones y propuestas.

Al principio de esta investigación, lo que esperábamos lograr era demostrar que las sinergias entre lo público y lo privado, las mejoras en eficiencia en la gestión pública y el apoyo del gobierno central contribuyen al éxito de las APP en el desarrollo del departamento de Sucre. Y adicionalmente, estas mismas sinergias entre lo público y lo privado contribuyen al desarrollo de las regiones, siempre y cuando la gestión pública mejore su eficiencia.

### **3. Metodología:**

El trabajo de grado fue sustentado y argumentado a partir de una investigación cualitativa. Sin duda la observación, y análisis de las respuestas abiertas, en este caso de expertos o actores relacionados con las APP y el Departamento de Sucre nos proporcionaron las herramientas necesarias para encontrar la respuesta a los cuestionamientos principales de nuestro proyecto y nos ayudaron en la consecución de nuestros objetivos propuestos.

De igual forma se analizaron casos exitosos de APP en otros países o ciudades, para determinar qué fue lo que hicieron bien, para ver si es aplicable el mismo modelo al interior del departamento de Sucre. De la misma forma se procedió al análisis de modelos que hayan fracasado para explicar qué condiciones causaron este fracaso, para prevenirlas o evitarlas en los criterios de éxito que se propusieron.

Para la consecución del objetivo principal se procedió, primero en lograr los objetivos secundarios y con base en estos se brindaron las recomendaciones que harán de una APP viable y exitosa en el departamento de Sucre. Para el objetivo secundario número 1, se realizó una revisión de literatura y diferentes entrevistas sobre los diferentes tipos de APP y los más adecuados para replicar en el departamento. Para el segundo objetivo general se realizó un diagnóstico del estado actual del Departamento, así como el diagnóstico de sus sectores más críticos. Este diagnóstico vino acompañado de una revisión de literatura y además de preguntas y entrevistas a funcionarios de la gobernación de Sucre, o figuras que haya o tengan alguna representación en el departamento y que estén enterados de las problemáticas actuales. La literatura utilizada para este diagnóstico fue tanto oficial como no oficial y las personas que fueron

entrevistadas son o eran, figuras relevantes en el ámbito local y nacional, políticos nacionales y locales, así como también directores de entidades oficiales o expertos en temas de infraestructura y APP. Con estos resultados se propusieron unas condiciones que harán de las APP en el departamento y el país, un modelo adecuado y de ejemplo que cumpla con los objetivos para la que fue diseñada, y tratando de reducir la mayoría de los riesgos asociados.

Siguiendo con los objetivos propuestos, para el 3ro, se identificaron 12 factores claves que hacen de las APP unos proyectos exitosos y con estos 12 factores se realizaron entrevistas y encuestas a expertos en el tema para que ellos con su conocimiento y experiencia nos ayudaran a determinar cuáles son los factores más claves para que estas alianzas sean exitosas en el departamento del cual estamos hablando y adicionalmente nos brindaron recomendaciones que desde su punto de vista pulirían estos procesos y ayudarían con el desarrollo de la región. Finalmente, con la información de estos expertos y con el marco teórico del trabajo fue posible determinar e identificar cuáles son los desafíos más importantes en la implementación de este tipo de alianzas para así prácticamente ofrecer un manual de buenas prácticas sobre lo que se debe y no se debe hacer al momento de implementar, estructurar y desarrollar proyectos a través de esta modalidad.

Entrevistas de preguntas abiertas y cuestionarios fueron la principal herramienta a través de la cual se pretendió acceder al conocimiento de personas y expertos que con su experiencia en temas de APP y de Gobierno, pudieron darnos un acercamiento hacia los objetivos anteriormente planteados. De igual forma estas entrevistas nos

proporcionaron un acceso a datos, e información que nos ayudaron a explicar si nuestra hipótesis era correcta o de lo contrario era errónea.

La metodología usada fue una investigación de carácter cualitativo, ya que a través de esta fue posible tener un conocimiento más acertado de los factores y condiciones que hacen que estos modelos de alianzas fracasen o sean un éxito. A través de estas entrevistas se buscó que por medio de la experiencia de los especialistas y expertos se reportaran y definieran las claves que hacen de un modelo de APP exitoso, para intentar replicarlo en el Departamento de Sucre. Finalmente, estos actores nos brindaron recomendaciones y soluciones a inquietudes que surgieron dentro de la investigación. Para finalizar al realizar estas entrevistas a diferentes personas obtuvimos múltiples puntos de vistas que generaron unos argumentos más sólidos que fueron los más acertados para responder la pregunta de investigación.

En cuanto a los entrevistados, debían tener un tipo de perfil específico para que sus respuestas fueran de validez debido al carácter investigativo que tiene este documento. Fueron expertos en temas de gobierno, infraestructura o política. Funcionarios que trabajaran o hubieran trabajado en la administración local o nacional. Políticos regionales o nacionales que en sus labores legislativas hayan tenido relación con estos proyectos. Actores privados que hayan participado en este tipo de alianzas o estén interesados en hacerlo, y finalmente expertos técnicos o trabajadores de agencias del estado encargadas de estos proyectos.

Figura 1 Metodología

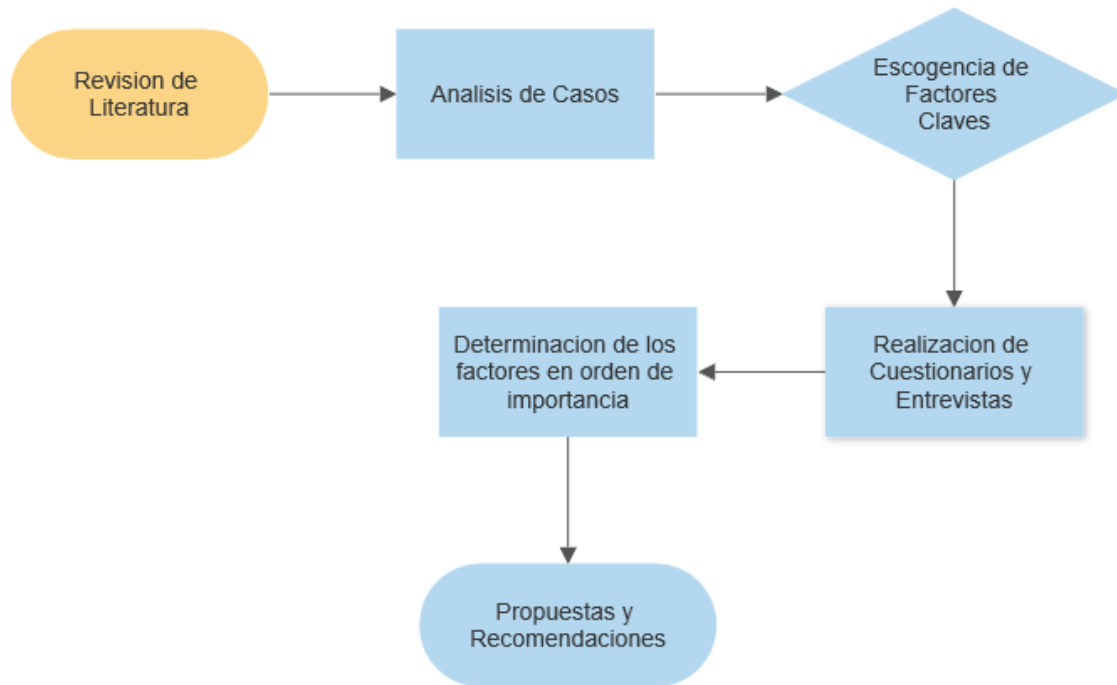


Figura 5: (Elaboración propia)



### 3.1 Cuestionario

El cuestionario que fue implementado pide inicialmente que se clasifiquen los siguientes factores:

1. Macroentorno a la inversión.
2. Relación con los grupos de Interés (Comunidades-Gobierno-Empresarios).
3. Estructura organizacional de las partes.
4. Gestión del riesgo para las partes.
5. Factibilidad y viabilidad.
6. Diseño del modelo financiero o inversión.
7. Transparencia del proceso de licitación y de las entidades regulatorias.
8. Impacto Ambiental.
9. Proyecto de interés Público.
10. Mecanismos de Evaluación.
11. Autonomía del sector público sobre el privado.
12. Marco legal.

Organizándolos de 1 a 12, siendo 1 el factor más crítico y relevante y 12 el menos importante desde su punto de vista.

Posterior a ese cuestionario se indago dependiendo de su perfil técnico, si participó en alguna licitación o estructuración de un proyecto de este tipo, se le pregunto sobre los desafíos que tuvo y como los resolvió y adicionalmente que recomendaciones daría para un proyecto futuro. Si fue o es un funcionario que durante su gestión adjudicó o diseñó proyectos a través de este tipo de alianzas, se le pregunto sobre el proceso que tiene el gobierno en la adjudicación de estos proyectos y si ese proceso es el más adecuado o

tiene algunas recomendaciones para hacerlo más efectivo. Si el entrevistado es un actor privado, las preguntas fueron dirigidas a encontrar el porqué de su interés en participar en este tipo de proyectos o si ya tuvo experiencia con estos preguntarle por recomendaciones y dificultades que sufrió dentro del proceso o proyecto que participó. Finalmente, si el perfil fue un político o legislador se le preguntó sobre la legislación actual de este tipo de proyectos y si considera que las leyes y reglas son las adecuadas o hay posibilidades de mejorarlas.

### 3.2 Perfiles y Preguntas

Para cada entrevistado las preguntas fueron diferentes, y el estilo de la entrevista vario. En dos casos las entrevistas fueron virtuales es decir se le mandaron las preguntas por mail y ellos las contestaron, como fue el caso de Dionisio Arango y Luis Fernando Arboleda. Sin embargo, para Julio Cesar Galindo y Juan Carlos Quiñones el formato de la entrevista fue más una conversación donde ellos iban contando sobre su experiencia y conocimiento del tema, mientras el entrevistador iba orientando las preguntas y la charla hacia la búsqueda de la información necesitada.

A continuación, se describen los perfiles y las preguntas de los entrevistados:

Antonio Guerra

Experiencia:

- Banco Ganadero: analista de Crédito: 1977-1978
- Ecominas: Analista Profesional 1979-1982
- Fedepalma: Presidente: 1983-1987
- Ministerio de Agricultura: viceministro: 1987-1992
- Findeter: Presidente: 1992-1997
- Senador de la República: 1998-2002: Miembro de la comisión 2da
- Senador de la República: 2006-2018: Miembro de la Comisión 3ra

Luis Fernando Arboleda

Experiencia:

- Empresas Públicas de Manizales: Gerente General: 1983-1986
- Alcaldía de Manizales: alcalde: 1986-1988
- Cafecon: Gerente: 1988-1996
- Aguas de Manizales: Gerente: 1996-1998
- Ministerio de Desarrollo: Consultar Banco Mundial: 1998-2000
- Grupo Triple A: Gerente: 2000-2006
- ARCO Consulting Infraestructura: Gerente: 2006-2010
- Findeter SA: presidente: 2010-2017
- Atodotren Colombia SAS: presidente: 2018-Actualidad

Preguntas para Luis Fernando Arboleda

1. ¿Considera las Asociaciones Público Privadas como una forma para que el gobierno reduzca y evite riesgos?
2. ¿Cree que hay cabida para las APP en otros sectores aparte del de infraestructura?
3. ¿Qué importancia tienen las entidades de 2do piso como Findeter o Fonade en la estructuración de las APP?

Dionisio Arango

Experiencia:

#### ACTIVIDADES EMPRESARIALES, GREMIALES y MEMBRESIAS

- Miembro activo del Project Management Institute (PMI®).
- Voluntario Mentoring Programme del PMI®.
- Miembro del Consulting Community of Practice del PMI®
- Vicepresidente de la Asociación de Ingenieros de Risaralda, 1,994
- Presidente de la Asociación de Ingenieros de Risaralda, 1,995
- Miembro de la Junta Directiva del Acueducto de Cerritos

Preguntas para Dionisio Arango:

1. ¿Considera las Asociaciones Publico Privadas como una forma para que el gobierno reduzca y evite riesgos?
2. ¿Cree que hay cabida para las APP en otros sectores aparte del de infraestructura?
3. ¿Qué importancia tienen las entidades de 2do piso como Findeter o Fonade en la estructuración de las APP?
4. ¿Dentro del proceso de estructurar y ejecutar una APP, que cree que se podría mejorar?
5. ¿Está la legislación actual, apropiada para las APP?

Julio César Galindo – Gerente de Banca de inversión FINDETER

Economista con maestría en economía del desarrollo y gestión de proyectos internacionales. Experiencia en Colombia y en el exterior en temas relacionados con: asociaciones publico privadas, modelos costo-beneficio, estructuración de proyectos de inversión, análisis y valoración de riesgos, calificación de instrumentos financieros, entre otros.

Conocimiento en gestión de riesgos, diseño y ejecución de metodologías efectivas de monitoreo y evaluación de proyectos públicos y privados, así como en la formulación e implementación de propuestas de cambio para la modernización y transformación del sector de infraestructura en Colombia.

Experiencia:

- Cámara de Comercio de Bogotá: Practica Universitaria 2005-2006
- Asobancaria: Asistente dirección Estudios y Regulación Financiera:2006-2007
- BRC Investor Service: analista de Riesgo: 2007-2009
- Independence S. A: Analista Senior de Proyectos: 2009-2010
- PlaNet Finance ONG: Departamento de Proyectos Públicos: 2011-2011
- Departamento Nacional de Planeación: Asesor Participación Privada: 2012-2015:

Evaluación técnica, legal y financiera de los proyectos de infraestructura desarrollados bajo el esquema de Asociación Publico Privada (APP) en Colombia, diseño del marco institucional y regulatorio de las APP, Elaboración de guías metodológicas para la correcta implementación de proyectos bajo este esquema en las entidades de orden nacional y territorial.

- Independiente: Consultor de proyectos: 2012-2015
- Findeter: Gerente de Estructuración de Proyectos: 2015- Actualidad

Estructuración, validación y apoyo a entidades locales en el desarrollo de proyectos de Asociación Público-Privada en los sectores de transporte, educación, salud, agua, edificaciones públicas, energías renovables, entre otros.

Juan Carlos Quiñones – Vicepresidente Jurídico de la Cámara Colombiana de Infraestructura

Experiencia:

- Monroy Torres Abogados: Asociado: 2006-2007
- Fonade: Abogado Asesoría Jurídica: 2007-2008
- Monroy & Bernal Abogados: asociado: 2008-2010
- Clayton UTZ Melbourne: Investigador: 2012-2012
- Autopistas del Sol SAS: Asesor Jurídico: 2012-2015
- Cámara Colombiana de Infraestructura: Director Jurídico: 2015-2016
- Proindesa: director Jurídico: 2016-2017
- KMA Construcciones S.A: Vicepresidente Jurídico de Concesiones: 2017-2018
- Cámara Colombiana de la Infraestructura: vicepresidente Jurídico: 2018-

Actualidad

## 4 Marco Teórico

### 4.1 Historia de las APP en Colombia y el Mundo

Uno de los problemas más recurrentes de los estados y gobiernos ha sido conseguir recursos para el financiamiento, mantenimiento e inversión. Todas las entidades estatales necesitan financiamiento para su funcionamiento y por otro lado los planes de gobierno y los sectores requieren de inversiones altísimas para poderse ejecutar. La mayoría de estos recursos provienen de los impuestos y los aportes a la nación, pero estos recursos pocas veces son suficientes para todo lo que el gobierno debe y desea hacer. Es en ese momento donde se necesita el apoyo del sector privado, para que este con sus recursos invierta en proyectos de bien nacional o regional y con futuros ingresos y utilidades recupere su inversión. Existen múltiples figuras para que los recursos privados desarrollen obras públicas y uno de los más efectivos y utilizados en los últimos años son las Alianzas Público-Privadas.

En el año 2012 se expidió la ley 1508 de 2012 que por primera vez definió las reglas jurídicas para la constitución y funcionamiento de las APP. Esta ley nació de 3 necesidades principales, definidas en el Consejo Nacional de Política Económica y Social en su documento CONPES 3615 de 2009: 1.) Restricción del gasto del Gobierno Nacional Central y del presupuesto destinado a la modernización de los activos fijos que se requieren para realizar una eficiente gestión pública; 2.) Falta de proyección estratégica en materia de desarrollo de infraestructura y, por último, 3.) Bajo nivel de integración al mercado inmobiliario de los activos fijos de las entidades públicas (CONPES, 2009). La solución propuesta por el CONPES fue la de acudir a un instrumento de vinculación de capital privado, promovido y utilizado con éxito en el Reino



Unido y la Unión Europea a partir de la última década del siglo XX (Izquierdo & Vassallo, 2010).

Tabla 1 El antes y el ahora



## El antes y el ahora

| ANTES - LEY 80/93 y 1150/07   | AHORA - LEY 1508/12   |
|---|---|
| El Estado pagaba anticipos en proyectos de concesión  | No hay anticipos  |
| Ley 80 de 1993: adiciones de 50%<br>Ley 1150 de 2007: adiciones limitadas al 60% en plazo   | Se limita las adiciones al 20% del valor del contrato (CAPEX y OPEX)  |
| Se pagaba por obras   | Se paga por los servicios que presta la infraestructura   |
| No se hacía una eficiente asignación de riesgos   | Se analiza la asignación de riesgos ex- ante al proceso de selección  |
| No se analizaba cuál era la mejor modalidad para ejecutar el proyecto (APP u Obra Pública)  | Se exige por ley contar con el análisis de la justificación de la modalidad de ejecución                          |
| No se hacía diferencia entre quién financiaba y quién construía                             | Los requisitos habilitantes son capacidad legal, capacidad financiera y experiencia en inversión o estructuración |
| Los proyectos no estaban siendo diseñados para inversionistas institucionales y financieros | Se incentiva un esquema para atraer inversionistas institucionales y financieros                                  |

Fuente: APP en Colombia (DNP 2018)

Han sido múltiples los gobiernos que han utilizado esta vía para la financiación de sus proyectos y en la gran mayoría de los casos estos han resultado exitosos. Fernando Casado Cañeque, un escritor español en su publicación: *Alianzas Publico-Privadas para el desarrollo*, establece 3 razones que han llevado a los estados a optar por este modelo. La primera establece la gran dimensión que han tenido los retos globales y que la

soluciones son tan grandes o complejas que no pueden ser asumidos solo por el gobierno. Segundo la importancia que a adquirido el sector privado en la provisión de bienes y servicios. Y finalmente la necesidad de establecer nuevas normativas en la gestión de estos bienes y servicios debido al creciente poder, tanto económico como político que han ganado los actores no estatales. (Casado, 2007). Aunque todo se vea color de rosa, la implicación del sector privado en el desarrollo de obras o de inversiones publicas conlleva un gran esfuerzo de parte y parte. Primero al ser recursos privados el riesgo recae en su mayoría sobre este, por lo cual el proyecto debe ser muy atractivo para que un tercero se involucre en el mismo. Esto también genera un reto importante para el sector público ya que conlleva que el sector privado se convierta en un actor activo y con poder de decisión en la gestión de una iniciativa de desarrollo, cosa usualmente apropiada por el sector público. Este último punto es de vital importancia ya que, en países como Colombia, el llevar obras a las regiones o ser gestor de estas es la renta política y el recurso político, de los políticos valga la redundancia y es con lo que al final van a pedir los votos a los habitantes.

Para la realización de este tipo de alianzas se deben entender los beneficios de los sectores que intervienen, sus cualidades y sus beneficios. Como afirma Fernando Casado (2007) las APP no son la solución a todos los problemas de desarrollo y para eso se deben evaluar múltiples factores como lo haremos más adelante.

Para esto utilizaremos el gráfico desarrollado por Fernando Casado, denominado: “Motivaciones, cualidades y aportaciones de los diversos sectores en las APPD” Empezaremos con el sector privado, donde sus principales motivaciones radican en la utilidad y generación de ingresos mediante la creación de empleo, fomento del desarrollo

económico y maximización de la inversión para garantizar inversiones futuras. Dentro de las cualidades del sector están, la rapidez, la inventiva y la preparación específica. Por lo cual este sector es tan atractivo es por lo que puede aportar, donde se destacan, los recursos financieros, el know-how, capacidad de influencia y una red o base de empleados.

*Tabla 2 Motivaciones, cualidades y aportaciones de diversos sectores en las APP*

| Motivaciones, cualidades y aportaciones de los diversos sectores en las APPD.  |   |   |
|--|---|---|
| SECTOR PRIVADO   | TERCER SECTOR   | SECTOR PÚBLICO  |
| <p><b>MOTIVACIONES</b></p> <p>Su principal interés radica en la inversión y la actividad comercial, mediante la creación de oportunidades de empleo y el fomento del crecimiento económico y la innovación y la maximización de los beneficios de los inversores para garantizar inversiones futuras, las cuales posibilitarán que el sector empresarial continúe innovando.</p> | <p><b>MOTIVACIONES</b></p> <p>Su interés busca el desarrollo social, mediante la creación de oportunidades y proporcionando apoyo y servicios a aquellos que lo necesitan.</p>  | <p><b>MOTIVACIONES</b></p> <p>Su principal interés es el cumplimiento de la ley mediante el desarrollo de las regulaciones y mecanismos normativos necesarios y el propiciar unos servicios públicos básicos para los ciudadanos.</p>                           |
| <p><b>CUALIDADES</b></p> <p>Basándose en que para ellos es una cuestión de <b>BENEFICIOS</b>. El sector empresarial posee inventiva, es rápido y muy preparado.</p>  | <p><b>CUALIDADES</b></p> <p>Se basan en <b>PRINCIPIOS</b> y demuestran que la sociedad civil es sensible, se hace escuchar y es integradora e imaginativa.</p>  | <p><b>CUALIDADES</b></p> <p>Basándose en que para ellos es una cuestión de "Derechos", el sector público proporciona acceso, información, estabilidad y legitimidad.</p>  |
| <p><b>APORTACIONES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Know-how.</li> <li>● Base de empleados/ red de venta amplia.</li> <li>● Recursos financieros.</li> <li>● Poder y/o capacidad de influencia.</li> <li>● Capacidad de invertir en I+D+i.</li> </ul>  | <p><b>APORTACIONES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Conocimiento.</li> <li>● Público objetivo (necesidades y hábitos).</li> <li>● Confianza.</li> <li>● Know how de trabajo en países en desarrollo.</li> <li>● Contactos BDP</li> <li>● Innovación social</li> </ul> | <p><b>APORTACIONES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Marco regulatorio adecuado.</li> <li>● Legislación.</li> <li>● Protección a colectivos vulnerables.</li> <li>● Estabilidad y garantía para la sostenibilidad de las iniciativas.</li> </ul> |

Fuente: *El auge de las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo*, Casado (2007)

En cuanto al sector cívico, su principal interés es el desarrollo social mediante la creación de oportunidades proporcionando apoyo a quien lo necesite. Sus puntos fuertes son los principios y la sensibilidad frente a lo social. Sus aportaciones se destacan frente a los otros sectores ya que ellos son los que saben las verdaderas necesidades, conocen el público objetivo y el contexto donde se desarrollara la APP y tienen la confianza de la ciudadanía.

Finalmente, el sector privado su motivación principal es la de llevar el progreso a todas las zonas del territorio nacional, proporcionar unos servicios básicos de calidad y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Las cualidades del sector privado son las regulaciones y el poder estatal frente a los otros 2 sectores y los aportes principales a estas APP son el marco regulatorio, ofrecer las garantías a los otros sectores y finalmente la protección de actores vulnerables.

Dentro de las investigaciones, y artículos académicos que se han escrito sobre las APP, todos los estudiosos concuerdan en que las APP necesitan unas condiciones específicas para que sean exitosas. De la misma forma en la investigación de Fernando Casado se enumeran 5 criterios por los cuales las APP son más beneficiosas que otras figuras de asociación o de gestión. La primera se refiere al valor añadido y a la sinergia de los actores involucrados. La idea es que el rol y el papel que jueguen los actores relacionados sea sustancial y complementario entre sí. “Se trata básicamente de que exista un aporte real de valor añadido para la intervención social que supera el valor que se generaría si cada actor trabajase por separado” (Casado, 2007, p.13). El segundo tópico nos dice que estas APP deben tener un impacto positivo en el contexto en que actúan y de la misma forma garantizar una sostenibilidad de 360 grados. Y esto solo se

logra cuando el objetivo social del sector privado está alineado y vinculado a una estrategia empresarial. El tercero es lógico, y se trata de que haya una participación de los actores para que los intereses de estos estén al mismo nivel y no prime alguno. El cuarto criterio, que menciona esta investigación es la visión que deben tener los actores. Aunque cada actor tendrá sus intereses particulares, los cuales deben estar claros desde el principio, la suma de esfuerzos total debe estar encaminada a una finalidad superior mas no individual. Finalmente, el quinto criterio es un criterio de objetividad, eficiencia y eficacia y es simplemente hacer una reflexión para saber si la APP es la mejor alternativa para ese proyecto, ya que la vinculación de 2 o más sectores puede ahorrar costos externos como las consultorías, esto siempre que se mantengan las bases objetivas y éticas de cada actor. (Casado, 2007, p.13).

## 4.2 Tipos de APP

Así como existen otro tipo de figuras diferentes a las APP, las APP tienen diferentes categorías o formas. Según el trabajo de grado realizado por Blanca Jacqueline Sepúlveda Figueroa como requisito de grado para optar a su título de maestría de la Universidad de Colombia existen 2 tipos de APP en Colombia dependiendo de su figura jurídica. Las primeras son las APP contractuales, que son aquellas que según José Manuel Vassalio Magro y Rafael Izquierdo de Bartolomé establecen que:

La idea de las PPP contractuales es que la relación entre ambos sectores funciona como una relación entre un agente (contratista), que vela por su propio interés, pero con fuertes incentivos para reducir costos y mejorar la calidad de servicio, y un principal (sector público) que vela por los intereses de los ciudadanos. Dicha relación se encuentra regulada sobre la base de un contrato que se establece al principio y que debe fijar la asignación de responsabilidades para cada sector (Izquierdo & Vassalio, 2010, p. 111).

Este tipo de APP son según Tamyko Ysa (2009), las más usadas en proyectos delimitados, ya que existe un alto conocimiento del proyecto a ejecutar, su duración o sus costos.

Dentro de las contractuales se destacan 3 grupos particulares de APP. En el primero, el sector privado diseña, construye y administra una infraestructura sin a obligación de transferirle la propiedad al estado. En el segundo el sector privado compra o arrienda elementos de propiedad del público sin la obligación de transferirlos en un futuro nuevamente. Y, finalmente, las que el sector privado diseña, construye y administra con la obligación de traspasar la propiedad al sector público.

El segundo tipo de APP, debido a su forma jurídica son las APP institucionales. Se diferencia de la anterior en que esta se basa en la participación conjunta del sector privado y el sector público en la gestión de una entidad. En otras palabras, esto vendría siendo muy similar a una sociedad de economía mixta, o como lo definen Izquierdo y Vassallo:

El modelo de PPP institucional es mucho menos común que el modelo de PPP contractual y tiene la desventaja frente al primero de que apenas se introduce competencia, por lo que no hay garantías de que se incentive al sector privado a ser más eficiente. Un ejemplo de PPP institucional es el establecimiento de sociedades de economía mixta. Éste es el caso de las autopistas francesas hasta que se llevó a cabo una privatización de las mismas (Izquierdo & Vassallo, 2010, p. 103).

Esta figura implica la creación de una entidad o de una persona jurídica y cuya administración sea compartida tanto por el sector público como por el sector privado.

Finalmente, las principales diferencias entre estos dos tipos son que en una no es necesaria la creación de una persona jurídica, mientras que en la otra sí. Segundo, en una la administración es compartida por los dos sectores mientras que en la otra puede ser totalmente privada. (Izquierdo & Vassallo, 2010, p. 103).

Es importante recalcar que muchos expertos agrupan estas alianzas en 2 grupos generales. Primero las APP para el desarrollo, que “son acuerdos encaminados a promover una estrategia regional o nacional que involucran a un amplio número de participantes del sector público, del sector privado y, dependiendo del alcance de sus objetivos, a miembros de la academia, de los sindicatos y de las organizaciones civiles.”

(Cepal, 2017, p.13) un ejemplo de estas son los acuerdos entre el sector público y privada para delinear las estrategias o inversiones a realizar en diversos sectores o regiones.

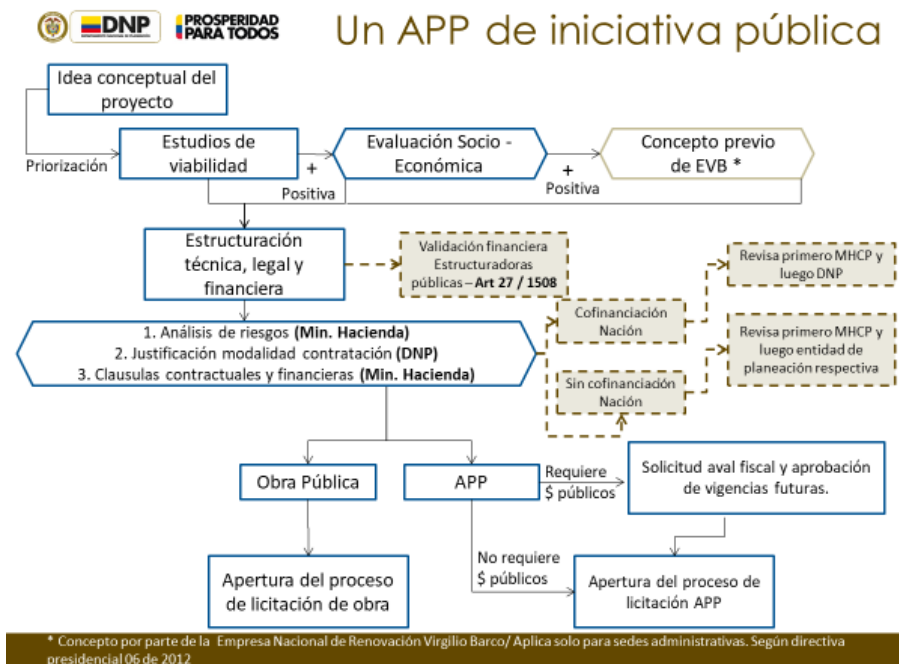
Por otro lado, están las APP para la provisión de infraestructura, bienes y servicios que son definidas como: “un contrato a largo plazo entre un particular y una entidad del gobierno, para proporcionar un bien o servicio público, en el que la parte privada Asociación público-privada tiene un riesgo significativo y la responsabilidad de su gestión, y (que establece que) la remuneración (del agente privado) está vinculada a la ejecución” (WB, ADB e IADB, 2014, p.17)

Sin embargo, existen otro tipo de clasificaciones para las APP. Por ejemplo, los tipos de APP dependiendo de el origen de las iniciativas. En este caso existen igualmente 2 clases. Las originadas en el seno del sector público, como lo son grandes proyectos de infraestructura, o proyectos ligados a los planes de desarrollo de la nación o de una región, y por otro lado las APP de iniciativa privada. Estas como su nombre lo dice se originan dentro del sector privado y después de ser estudiadas por el gobierno se decide si se sacan a licitación o no son necesarias según sus estudios. En estas y como lo dice el vicepresidente jurídico de la Cámara Colombiana de Infraestructura, Juan Carlos Quiñones (2019, ver anexo 4) se realiza un riguroso estudio en el cual el gobierno analiza si la APP es la forma más eficiente y barata de realizar la obra o sale mejor y más económico hacerla como obra pública.

En las siguientes figuras se puede observar el proceso que debe llevar una APP dependiendo de donde se origine, para el caso de Colombia.

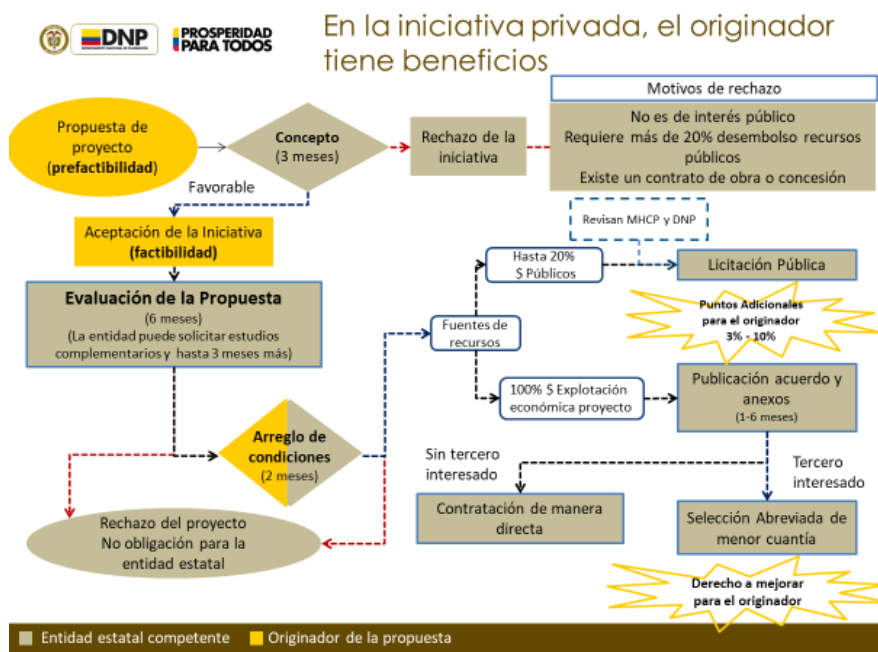


Figura 2 APP de Iniciativa Pública



Fuente: APP en Colombia (DNP 2018)

Figura 3 APP de Iniciativa Privada



Fuente: APP en Colombia (DNP 2018)

Finalmente, el último grupo de clasificación de las APP son según el requerimiento y origen del aporte. Las APP pueden ser autofinanciadas o cofinanciadas. Las autofinanciadas son aquellas que no requieren por parte del estado un compromiso firme de pago o una garantía para que el proyecto se pueda ejecutar. Las cofinanciadas son de dos tipos. Las que requieren pagos del gobierno por un nivel en el que el proyecto sea rentable para el inversionista privado, o las que no requieren pagos por parte del estado, pero si garantías por un valor mayor al 10% de la obra en cuestión. (DNP 2018)

### 4.3 Ventajas y Desventajas de las APP

Como lo mencionan Milosavljevic y Benkovic en sus estudios del 2009, las APP representan grandes beneficios frente a las formas tradicionales de financiamiento.

Entre las principales ventajas que se encuentran son:

- Capacidad del sector privado para financiar proyectos de infraestructura que los gobiernos por si solos no serían capaces de proporcionar por iliquidez.
- Vinculación del conocimiento, habilidades y recursos del sector privado, que en algunos casos no se encuentran disponibles en el sector público.
- Las economías de escala son aprovechadas por el sector privado.
- Mayor confiabilidad y menores riesgos en cuanto a ejecución, operación y mantenimiento de la infraestructura.
- La atracción de grandes jugadores del sector de infraestructura.

Como todo, también hay que ver las 2 caras de la moneda, y en este caso las principales desventajas de este tipo de financiamiento son:

- Riesgos contractuales: riesgos regulatorios, de fuerza mayor, de seguros, de garantías y obligaciones.
- Riesgos técnicos: riesgos de diseño, construcción, tecnológicos, de terminación, de operación, ambientales y sociales.
- Riesgos financieros: relacionados con el cierre financiero, tasa de interés, garantías, riesgo cambiario, de gestión de la deuda.
- Riesgos comerciales: Incluye riesgos de demanda y de competencia.

Pero como todo proyecto no puede estar exento de riesgo, para que una APP sea de éxito las 2 partes deben mitigar estos riesgos, tema que se abordara más adelante.

#### 4.4 Desarrollo Cronológico de las APP en Colombia

Las APP en Colombia han obtenido mucha fama en los últimos años y esto es debido al marco regulatorio que se expidió en el 2012, en cual se dictaban las reglas jurídicas de este tipo de asociaciones. Pero esto no fue una iniciativa cualquiera, como lo dice Laura Cristina Becerra, en su proyecto de grado para optar por el título de especialista en gestión de desarrollo administrativo, esta fue la cura a un vacío jurídico y a un montón de leyes ineficaces que lo único que hacían era causar detrimentos patrimoniales. (Becerra, 2014). Antes de la ley 1508 del 2012 existían dos leyes que regulaban a medias este tipo de proyecto. Estas eran la ley 80 del 93 y la 1150 del 2007. Como ya mencionamos anteriormente, la ley del 2012 fue la cura a la crisis que vivía el país por los siguientes motivos descritos en el trabajo de grado. El estado pagaba por obras, ahora se paga por los servicios que presta la infraestructura. Ese pago por obras permitía que obras no terminadas se pagaran o se pagaran con sobre costos. En el pasado los inversionistas no vinculaban su capital al proyecto, por lo cual estaban exentos de riesgo, en la actualidad es necesario el capital privado para ejecutar el proyecto. Antes no se analizaban ni se asignaban los riesgos, hoy se hace un estudio cuidadoso de estos y se asignan antes de comenzar la obra. Anteriormente el estado realizaba anticipos para el comienzo de la obra, con la nueva ley no hay anticipos de recursos por parte del estado.

Como se mencionó anteriormente, hoy en día se necesita un estudio que justifique la modalidad de la ejecución, con la ley vieja no se analizaba cual era la mejor forma de realizarlo. Siguiendo con las diferencias, en el marco jurídico anterior no se diferenciaba quien construía, ni quien diseñaba, ni quien financiaba. Hoy en día se exigen los requisitos y capacidades de financiamiento, construcción, experiencia, estructuración,

etc. Finalmente, y no menos importante los proyectos no estaban siendo diseñados para inversionistas ni financieros, hoy el esquema los debe asimilar como los actores principales para que el proyecto sea atractivo y rentable para ellos que al fin y al cabo son los que van a poner los recursos. (Quiñones 2019, ver anexo 4)

Muchos expertos están de acuerdo en que las APP son una herramienta tan poderosa que puede transformar a Colombia en los próximos años tal y como lo afirmo el expresidente de la ANI en el año 2017: “Las Asociaciones Público-Privadas transformarán a Colombia y su infraestructura, al tiempo que generarán un nivel de inversiones nunca antes visto en el país” (Andrade, 2013, en ANI.com). No solo transformaran al país en materia de infraestructura, sino que estas inversiones tendrán efectos secundarios positivos como la creación de más de 200.000 empleos directos, o la inversión de capital en la economía que aumentara el PIB en 2 puntos de crecimiento. Todo esto lo dijo el expresidente de la entidad para mostrar las cualidades de esta herramienta en el desarrollo del país, y en este caso de la infraestructura.

#### 4.5 Sucre

#### 4.6 Diagnóstico de los principales sectores

Desde su creación e independencia en el año 1966 del departamento de Bolívar, y el departamento de Sucre siempre se han mantenido entre los más pobres, y los menos desarrollados de la región y del país, hoy en día con 43,9% de su población sumergida en la pobreza. Ha visto como en los últimos años departamentos de condiciones similares como Córdoba o el Cesar han ido progresando a un ritmo mucho ms elevado del que ellos lo han hecho, si es que lo ha hecho. Con una población de 850.000 habitantes aproximadamente, la economía del departamento de Sucre se caracteriza por su alta dependencia de la ganadería y de los recursos naturales. Dentro de estos se destacan minas de gas natural, productoras de cemento y triturado y la producción de alimentos como la yuca, maíz, plátano, arroz, algodón, entre otros. (Aguilera Diaz, 2005).

A pesar de contar con el puerto del oleoducto caño Limón-Coveñas, y de tener múltiples tierras para el diseño de cultivos más industriales, la agricultura es muy primaria y artesanal, y son pocas las empresas industriales establecidas en este departamento. Debido a todos estos factores los ingresos del departamento son muy pocos, y lo único que genera un ingreso por arriba del promedio departamental es el ingreso por regalías del oleoducto y de algunas perforaciones de gas. Adicionalmente parte de su clase política no ha podido implementar políticas públicas efectivas para el desarrollo de la región y no han sido capaces de direccionar los recursos públicos hacia las necesidades básicas de su gente. (Colciencias, 2013).

Adicionalmente las pocas empresas privadas que tienen éxito en el departamento no han logrado expandir y contagiar a su entorno, por lo cual la única esperanza de progreso ha recaído erróneamente en el estado y en el sector público. En los habitantes del departamento se tiene la idea de que la única salvación para ellos es el estado y los recursos que provienen de éste, y no ven el sector privado como una alternativa para la solución a sus problemas. Esa mentalidad de usar al estado como vaca lechera muchas veces ha llevado a la apropiación indebida de los recursos públicos, y por ende a una corrupción que se ha vuelto en un círculo vicioso. Primero la gente pone su esperanza en el estado y en las entidades públicas, y los que administran estos recursos se los roban, o los mal utilizan, por ende, no existe una verdadera solución por parte del estado al atraso que vive esta región, dejando al sector privado, apático a estas problemáticas, como único salvador.

Los problemas y el atraso de Sucre residen en diferentes frentes, unos más decisivos que otros, pero en lo que si están de acuerdo la mayoría de los expertos es que hay algunos frentes principales que tienen convertido a Sucre en el departamento de más lento crecimiento de la costa. El primero de ellos es el pésimo nivel de los servicios públicos básicos, en las zonas rurales son pocos los municipios que tienen un acueducto decente y pocas las casas que tienen los 365 días del año un servicio de agua potable digno. Lo mismo se puede decir del servicio de energía donde Electricaribe a fracaso en el préstamo de este servicio y el sector salud no se queda atrás, con el Hospital de Sincelejo sumido en las deudas y en la corrupción. El segundo gran problema es que no ha habido un liderazgo claro, ni desde el sector público ni desde el privado que haya logrado unir todas las sinergias internas del departamento en busca de un bien común,



sino todo lo contrario cada sector, y cada gremio tira para donde más le conviene. (CEPAL, 2018).

A pesar de todos estos problemas los expertos y el pueblo sucreño también coinciden y tienen la esperanza de que en el corto plazo esto de un giro y el departamento se convierta en un polo de desarrollo para la región. Están convencidos de que Sucre es un diamante en bruto, que solo se necesitan unos joyeros decididos a pulirlo para poder explotarle todo su potencial, y mejorar la calidad y el bienestar de su gente. (ProColombia 2015) Y es por todas esas condiciones positivas que todavía se mantiene esa mirada de esperanza al futuro de que algún día Sucre levantara la cabeza y aprovechara lo que tiene antes de que sea demasiado tarde. (Cepal 2018)

#### 4.7 Zhang

El estudio más importante y completo de estos factores se realizó en el 2005. Donde, el escritor e investigador Zhang identifica 47 sub-factores obtenidos después de una exhaustiva revisión de literatura, estudios de caso en diferentes escenarios, como lo son países desarrollados como en países en desarrollo y entrevistas con expertos y profesionales en el tema. Estos factores propuestos son clasificados en 10 factores principales.

A continuación, mostraremos los 10 factores y sus sub-factores más importantes.

- ASOCIACIÓN CONFIABLE CON GRAN CAPACIDAD TÉCNICA

- 1) un equipo de trabajo sólido
- 2) una efectiva estructura organizacional
- 3) soluciones técnicas e innovadoras.

- ADECUADA ASIGNACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL RIESGO

- 1) Identificar y asignar a cada parte los riesgos que mejor puede gestionar, conlleva a gestionar cada riesgo por el precio más bajo.

- EVALUACIÓN COMPLETA Y REALISTA DE COSTOS Y BENEFICIOS

- 1) Etapa de evaluación de costos y beneficios es de gran importancia por los diferentes puntos de vista que el sector público y el privado tienen acerca del análisis financiero de los proyectos.

- SISTEMA POLÍTICO ESTABLE

- 1) Atraer la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos.
- 2) Un entorno favorable y atractivo depende en gran parte de los gobiernos, por ser quienes pueden controlar diversos riesgos, especialmente el riesgo político.

- GARANTÍAS DEL GOBIERNO

- 1) Subsidios para diferentes áreas
- 2) Control en la fijación de precios y tasas bajas
- 3) Un marco legal razonable
- 4) Control de corrupción
- 5) Aprobación de permisos.

- MARCO JURÍDICO FAVORABLE

- 1) Un entorno normativo, jurídico y político propicio.

- TRANSPARENCIA Y COMPETITIVIDAD EN LOS PROCESO DE CONTRATACIÓN

- 1) Buena comunicación entre los socios

2) Que el sector privado pueda consultar de forma abierta con el sector público, manteniendo la responsabilidad en sus decisiones

- 3) Que el sector privado establezca bases claras para la toma de decisiones.

- APOYO SOCIAL

- 1) Estrategias y actividades de relaciones públicas adecuadas.

- CONDICIONES ECONÓMICAS FAVORABLES

- 1) Estabilidad de precios.
- 2) Buena política macroeconómica.

- MEDIDAS FINANCIERAS SÓLIDAS

Estos estudios que se realizan van evolucionando con el tiempo, y con la experiencia que ha tenido cada país. Es por eso por lo que los factores van variando según el

contexto. Aunque se podría decir que al final los factores son los mismos, dependiendo del país y el entorno la importancia va cambiando entre unos y otros.(Li Cols 2005)

Por ejemplo, en la siguiente tabla es posible ver como unos expertos clasifican los mismos riesgos en diferentes países, pero les dan un orden y una importancia diferente.

*Tabla 3 Factores Li Cols 2005*

| FACTORES CRÍTICOS DE ÉXITO  | REINO UNIDO | CHINA | HONG KONG | TAIWAN | MALASIA | SIRIA |
|---|-------------|-------|-----------|--------|---------|-------|
| Consortio privado sólido  | 1           | 10    | 3         | 18     | 6       | 13    |
| Adecuada asignación y distribución del riesgo                     | 2           | 2     | 5         | 15     | 10      | 5     |
| Disponibilidad de mercados financieros                            | 3           | 5     | 8         | 16     | 5       | 12    |
| Compromiso y responsabilidad entre los sectores público y privado | 4           | 3     | 2         | 11     | 2       | 14    |
| Evaluación completa y realista de costos y beneficios             | 5           | 13    | 13        | 12     | 11      | 8     |
| Viabilidad técnica del proyecto                                   | 6           | 15    | 15        | 10     | 8       | 7     |
| Organismo público bien organizado y comprometido                  | 7           | 14    | 12        | 1      | 12      | 9     |
| Buen gobierno   | 8           | 17    | 10        | 6      | 1       | 3     |
| Marco jurídico favorable  | 9           | 1     | 1         | 14     | 3       | 1     |
| Transparencia en el proceso de contratación                       | 10          | 7     | 11        | 7      | 9       | 10    |
| Apoyo político  | 11          | 9     | 6         | 13     | 18      | 2     |
| Proceso de adquisición competitiva                                | 12          | 12    | 9         | 8      | 14      | 17    |
| Política económica sólida   | 13          | 8     | 7         | 3      | 4       | 6     |
| Objetivos multi-beneficio   | 14          | 6     | 16        | 9      | 13      | 18    |
| Entorno macroeconómico estable                                    | 15          | 4     | 4         | 2      | 7       | 4     |
| Participación del Gobierno por medio de garantías                 | 16          | 11    | 14        | 17     | 17      | 11    |
| Autoridad compartida entre los sectores público y privado         | 17          | 16    | 18        | 4      | 16      | 15    |
| Apoyo Social  | 18          | 18    | 17        | 5      | 15      | 19    |
| Transferencia de tecnología                                       |             |       |           |        |         | 16    |

Fuente: *Factores Critico para el Éxito (2005)*

## 4.8 Caso Singapur

Singapur ha sido un caso de estudio en casi todos los ámbitos académicos, debido a su rápido y seguro crecimiento en tan poco tiempo, y con unos recursos más que limitados. (Kumar 2010)

En el libro escrito por Sree Kumar en el año 2010, *The Singapur Succes Story*, se hace hincapié en 7 principios o factores que hicieron de Singapur una historia de éxito y que describiremos a continuación:

1. Definir objetivos Claros: el ejemplo que nos cita el libro es que en Singapur todo el desarrollo económico se mide bajo una solo parámetro y objetivo el cual es crear empleos. Aunque seguramente haya muchos objetivos detrás, el objetivo principal debe ser ese y la consecución de otros debe ser un efecto de lograr el objetivo principal.

2. Empoderar Agencias y Procesos: en este punto a lo que se refiere es que a agencias tengan el poder suficiente para tomar las mejores decisiones sin necesidad de pasar por el parlamento o por múltiples aprobaciones. Esto aumenta la efectividad y eficiencia de los procesos y disminuye la burocracia gubernamental.

3. Cohesión con el contexto político: en este punto el caso de Singapur es muy particular ya que desde hace muchos años la política es liderada por un solo partido mayoritario la cual ha dado continuidad a sus políticas gobierno tras gobierno. En otros contextos los cambios de gobierno deben mantener estas políticas regulatorias que promuevan las APP para dar seguridad a los inversores y facilitar los procesos.

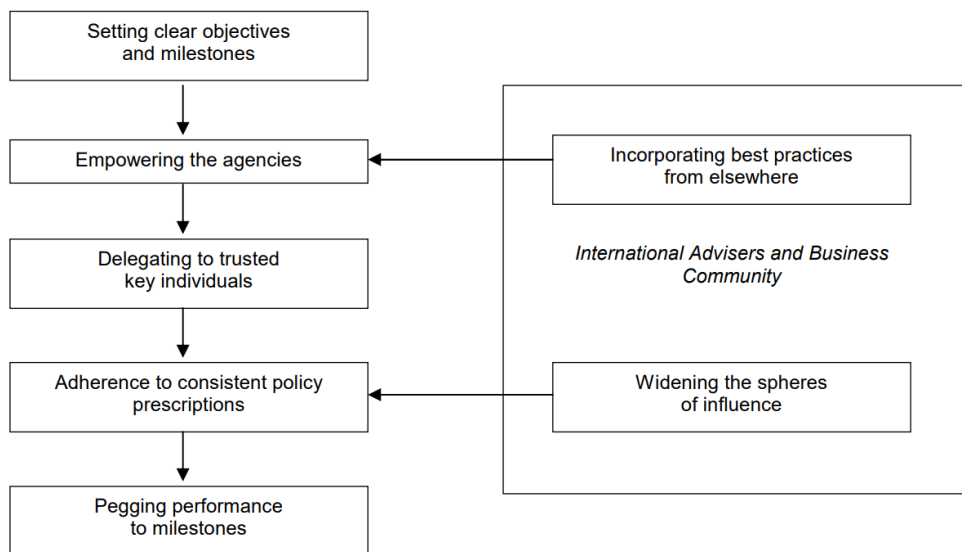
4. Confianza en sus dirigentes: este caso particular, describe que en Singapur los jefes de los ministerios y de las agencias confían mucho entre ellos, por lo cual las decisiones son muy rara vez cuestionadas.

5. Incorporar las buenas prácticas: este factor es de vital importancia, y juega un rol clave en todos los países ya que se toman las experiencias pasadas para repetir lo bueno y evitar la parte negativa.

6. Expandir las esferas de influencia: lo que quiere decir esto, es que las personas que toman las decisiones en este país tienen una gran influencia en organismos multilaterales e internacionales, lo cual ayuda para atraer muchos inversionistas del extranjero y al mismo tiempo generar cierta auditoria interna que mejore los procesos.

7. Remuneración en base a resultados: este principio, es muy curioso ya que son contados los países que lo aplican. Lo que trata esta teoría es que los servidores públicos reciben su salario y compensación dependiendo del resultado de sus carteras. Por ejemplo, los que trabajan en el sector económico verán mejorada su compensación si la economía del país crece, y el desempleo disminuye. En conclusión, se podría decir que es casi como la remuneración del sector privado.

*Figura 4 Los Primeros Principios*



Fuente: *First Principles* (Kumar 2010)

Como se puede apreciar en los principios mencionados anteriormente, cada país y cada entorno tienen unos factores de más o menos importancia, y en este caso tienen un orden de juego en el cual uno precede al otro para lograr una congruencia en busca del objetivo común. (Kumar 2010)

#### 4.9 Infrascopes

El sitio Infrascopes, diseñado y construido por la Unidad de Inteligencia Económica y el Banco Interamericano de Desarrollo, establece y agrupa múltiples factores en 5 componentes, y analiza cada factor en los países en desarrollo

*Tabla 4 Componentes y Pesos*

| COMPONENTE   | PESO |
|--|------|
| 1. Leyes y Regulaciones  | 20%  |
| 2. Marco institucional   | 20%  |
| 3. Madurez de la operación   | 20%  |
| 4. Entorno para la inversión                                       | 20%  |
| 5. Facilidades de financiamiento para proyectos de infraestructura | 20%  |

Fuente: Elaboración Propia a partir de Infrascopes (2018)

Lo que busca este índice es clasificar en que países es más fácil realizar una APP y que factores serían los que jugarían un rol más protagónico en cada caso.

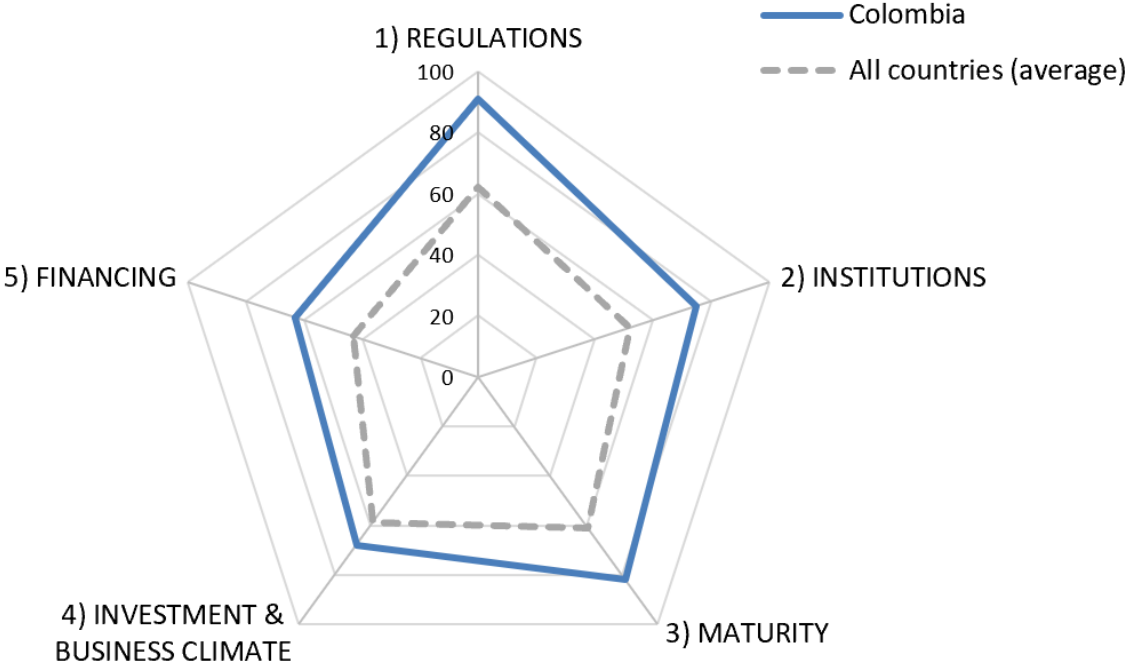
La mecánica es otorgarle a cada subcomponente un puntaje de 1 a 100 y posteriormente se realiza un promedio para saber el resultado final.

En el caso de Colombia, según este índice en el 2018 es el país donde es más fácil realizar una APP, de los países en desarrollo que hacen parte del estudio. En el componente de leyes y regulación tiene un puntaje de 91, lo cual le da el 1er lugar dentro de los países analizados. En cuanto al marco institucional, obtiene un puntaje de 75, logrando el 8vo lugar a nivel mundial. En cuanto a la madurez del país en el tema, obtiene



un puntaje de 82, ocupando el 3er lugar global. En el componente de inversión le otorgan una calificación de 68, dejándolo en el 9no puesto y finalmente en cuanto a las facilidades financieras recibe 63 puntos que lo dejan en el 3er lugar. Todos estos componentes promediados le dan un puntaje global de 76 lo cual hace que ocupe el primer puesto a nivel mundial por encima de países como Chile, Perú y Brasil. (infrascopie 2018)

Figura 5 Perfil de Colombia



Fuente: Infrascopie (2018)

En la figura anterior se puede apreciar como Colombia esta arriba del promedio de todos los 40 países analizados.

Tabla 5 Resultados Colombia

| Category                         |  | Score / 100 | Rank / 40 | All countries (average) |
|----------------------------------|--|-------------|-----------|-------------------------|
| <b>OVERALL SCORE</b>             |  | <b>76</b>   | <b>1</b>  | <b>56</b>               |
| 1) REGULATIONS                   |  | 91          | =1        | 62                      |
| 2) INSTITUTIONS                  |  | 75          | =8        | 52                      |
| 3) MATURITY                      |  | 82          | =3        | 61                      |
| 4) INVESTMENT & BUSINESS CLIMATE |  | 68          | =9        | 59                      |
| 5) FINANCING                     |  | 63          | 3         | 43                      |

Fuente: Infrascoppe (2018)

En la tabla de arriba es posible apreciar el puesto de Colombia frente al resto de los 40 países que hacen parte del estudio, y como las regulaciones y la madurez es el punto más fuerte del país.

Finalmente, en el cuadro inferior es posible ver los resultados de Colombia, pero de una manera más específica. Para apreciar dentro de los componentes donde están los puntos fuertes y los débiles para que el gobierno se enfoque en mejorar esas deficiencias. (infrascoppe 2018).

## **5 Resultados**

### 5.1 Descripción de los principales factores

Como todo proceso público o privado, las asociaciones publico privadas también dependen de ciertos factores para que sean viables o no. En este caso se ha revisado una literatura para determinar que factores hacen que una APP sea de éxito en Colombia y sobre todo que factores son más importantes que otros.

Debido al papel protagónico que las APP han venido desarrollando en los últimos años se han realizado diferentes estudios para determinar qué factores influyen en este tipo de asociaciones, teniendo en cuenta el contexto en el que se desarrollan. El conocimiento de éstos puede ayudar a la mejora de los procesos y a reducir los costos por fracaso del proyecto (Dada & Oladokun, 2012).

Tabla 6 Puntaje Detallado de Colombia

| Sub-category  | Score / 100 | Rank / 19 |
|---|-------------|-----------|
| 1.1.) CONDUCIVE REGULATORY ENVIRONMENT                  | 100         | =1        |
| 1.2.) PPP SELECTION CRITERIA                            | 100         | =1        |
| 1.3.) FAIRNESS/OPENNESS OF BIDS AND CONTRACT CHANGES    | 91          | 1         |
| 1.4.) CONCILIATION SCHEMES                              | 100         | =1        |
| 1.5.) REGULATORS' RISK-ALLOCATION RECORD                | 100         | =1        |
| 1.6.) COORDINATION AMONG GOVERNMENT ENTITIES            | 100         | =1        |
| 1.7.) RENEGOTIATIONS                                    | 56          | =9        |
| 1.8.) SUSTAINABILITY                                    | 79          | =1        |
| 2.1.) PPP INSTITUTIONAL FRAMEWORK                       | 100         | =1        |
| 2.2.) STABILITY OF PPP DEDICATED AGENCY                 | 100         | =1        |
| 2.3.) PROJECT PREPARATION FACILITIES                    | 50          | =7        |
| 2.4.) TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY                   | 50          | =9        |
| 3.1.) EXPERIENCE WITH INFRASTRUCTURE PPP CONTRACTS      | 70          | 4         |
| 3.2.) EXPROPRIATION RISK                                | 100         | =1        |
| 3.3.) CONTRACT TERMINATION                              | 100         | =1        |
| 4.1.) POLITICAL EFFECTIVENESS                           | 68          | =5        |
| 4.2.) BUSINESS ENVIRONMENT                              | 62          | 11        |
| 4.3.) POLITICAL WILL                                    | 100         | =1        |
| 4.4.) COMPETITION ENVIRONMENT IN THE LOCAL INDUSTRY     | 0           | =12       |
| 5.1.) GOVERNMENT PAYMENT RISK                           | 67          | 8         |
| 5.2.) CAPITAL MARKET FOR PRIVATE INFRASTRUCTURE FINANCE | 75          | =2        |
| 5.3.) INSTITUTIONAL INVESTORS AND INSURANCE MARKET      | 25          | =4        |
| 5.4.) CURRENCY RISK                                     | 72          | =8        |

Fuente: Infrascopes (2018)

## 5.2 Factores Críticos para el Éxito

Después de revisar la literatura académica, y los factores que otros estudios han propuesto, se procedió a escoger los factores que consideramos más importantes para el contexto colombiano y para el Departamento de Sucre.

Estos factores fueron los que posteriormente utilizamos para las encuestas y con base a esos resultados se llegaron a unas conclusiones que serán abordadas más adelante.

Los Factores Fueron:

- Relación Con los grupos de Interés:

Este punto trata de cómo manejar y explicar a los grupos de interés las diferentes APP que los estén o vayan a afectar de manera positiva o negativa, por ejemplo, comunidades nativas de la zona, pueblos cercanos de donde se puedan sacar trabajadores, la relación con el gobierno y los empresarios.

- Macroentorno de Inversión:

Aquí trata sobre todas aquellas variables que hacen fácil o difícil una inversión en el país, como lo puede ser el riesgo cambiario, la inflación, la seguridad del país, etc. En otras palabras, es el ambiente general que se percibe en el país.

- Estructura Organizacional de las partes:

Es la forma en que están organizadas las estructuras internas de las partes involucradas. En el lado del privada sería la estructura y seriedad de la empresa interesada y en el público la forma como están los entes que aprueban las APP y los gobiernos tanto locales como nacionales.

- Gestión del riesgo:

Una de las claves para que las APP sean exitosas es el manejo del riesgo. La forma como ese riesgo se distribuya dentro de las partes involucradas es vital para el desarrollo de la asociación.

- Factibilidad y viabilidad:

Este punto podría ser lógico, pero la idea es que cuando se propone una APP muchas veces puede ser beneficiosa, pero termina siendo no viable por diferentes razones, entonces lo que significa este punto es que tan fácil es que aprueben una APP en el país.

- Diseño del modelo financiero:

Del modelo financiero depende la rentabilidad y duración de la obra y de los pagos o recaudos, por eso el diseño del modelo es un factor para tener en cuenta para las propuestas de tipo APP

- Transparencia en el proceso:

En los últimos años en Colombia y el mundo los procesos de licitaciones y obras públicas han sido salpicados por múltiples escándalos de corrupción, lo cual hace de la transparencia una variable importante a tener en cuenta.

- Impacto Ambiental:

Hoy en día cada acción y obra a realizar, tiene un impacto ambiental y por las nuevas regulaciones el que una obra sea sostenible es de vital importancia para que sea aprobada, ya que estas no deben atentar contra el ecosistema sino más bien adaptarse a él.

- Proyecto de Interés Público:

Muchos son los proyectos que el sector privado tiene en mente desarrollar, pero si estos no están alineados con los intereses del sector público será muy difícil que una APP sea aprobada.

- Mecanismo de evaluación:

Al terminar el proyecto es importante que sea evaluado y que tenga una exhaustiva revisión, por diferentes razones. Primero para saber si el inversionista cumplió lo pactado, segundo saber si la obra es apta para abrir al público, y tercero para revisar que fallas existieron en el proceso para irlo puliendo en el futuro.

- Autonomía del Sector Público sobre el Privado:

A pesar de que el desembolsa los recursos al principio es el sector privado, es importante dejar claro que el que manda y da las ordenes es el sector público ya que es quien tiene un interés social en el proyecto. Por esto es que es importante que los intereses del sector privado no coopten los del público.

- Marco Legal:

El Marco regulatorio o legal, quiere decir cómo están las leyes para la realización de este tipo de proyectos. Pueden estar anticuadas y no aptas o con muchos riesgos, o al revés pueden estar en sintonía con estos y que sea más fácil para los interesados desarrollar este tipo de proyectos en el territorio nacional.

Después de organizar estos factores en un cuestionario y pedirles a varios expertos de temas nacionales y de infraestructura que le dieran un valor de 1 a 12 a cada factor siendo el 1 como el más importante, y el 12 como el menos los resultados fueron los siguientes:

*Tabla 7 Resultados Cuestionarios*

|   |   |  |
|---|---|--|
| 6 | - | Relación con los grupos de Interés (Comunidades-Gobierno-Empresarios)    |
| 7 | - | Macroentorno a la inversión  |
| 8 | - | Estructura organizacional de las partes                                  |
| 2 | - | Gestión del riesgo para las partes.                                      |
| 2 | - | Factibilidad y viabilidad.   |
| 1 | - | Diseño del modelo financiero o inversión                                 |
| 4 | - | Transparencia del proceso de licitación y de las entidades regulatorias. |
| 5 | - | Impacto Ambiental  |
| 3 | - | Proyecto de interés Público  |
| 5 | - | Mecanismos de Evaluación   |
| 8 | - | Autonomía del sector público sobre el privado.                           |
| 4 | - | Marco legal.   |

Fuente: Elaboración Propia

Lo que indican estos resultados es que para los expertos y entrevistados, el factor más importante para que una APP sea exitosa en Colombia es que cuente con un buen modelo financiero y que sea rentable para las 2 partes.



En segundo lugar, de importancia se encuentran, tanto la factibilidad y viabilidad como la gestión del riesgo. Como lo explicaron varios entrevistados, la clave de las APP es que el riesgo lo gestiona la parte que lo pueda administrar mejor. Y esto de vital importancia ya que es un criterio objetivo en el cual la parte asume esa responsabilidad consciente de que ese riesgo lo puede mitigar de mejor forma que el otro sector, ayudando a que el proyecto se viable, lo que nos lleva al otro factor.

En tercer lugar, está el punto de que el proyecto sea de interés público, y es que, si el proyecto no es de interés público, el gobierno no tendría por qué poner de su parte para sacarlo adelante, sino que sería una obra de interés privada 100%

En cuarta posición quedaron la transparencia y el marco legal. A pesar de que los entrevistados estuvieron de acuerdo en que las leyes de la república son apropiadas para recibir estas inversiones y desarrollar este tipo de proyectos cabe destacar que mientras esas reglas no se toquen estamos en un buen lugar, pero sin embargo cada 2 años estamos haciendo reformas tributarias, lo cual afecta el ambiente tributario y económico del país con el único efecto de ahuyentar a los inversores extranjeros que considera que cada 2 años les están cambiando las reglas del juego.

En cuanto al tema de la transparencia es muy importante, primero para el sector privado ya que todos deben contar con las mismas posibilidades y segundo para la población en general para que sepa que los proyectos que se adjudican se hacen de manera limpia y sin sobornos o intereses ajenos que puedan afectar el normal desarrollo de las obras.

En quinto lugar, está el impacto ambiental y los mecanismos de evaluación. Como se menciona anteriormente en el caso de Singapur, uno de los principios era adoptar y repetir las buenas prácticas de otros países, esto solo será posible si después de realizada la obra se evalúa el resultado y el proceso para ser conscientes de los errores que se cometieron y pulir el proceso para el futuro.

Con los objetivos del milenio y de desarrollo sostenibles siempre presente, cualquier proyecto que no cumpla con las condiciones ambientales debe ser rechazado, ya que el medio ambiente y la naturaleza deberían ser una aliada en estas obras y no un estorbo para los constructores.

En sexto lugar está la relación con los grupos de interés. Este es un factor que juega un papel muy importante, ya que una mala relación con los grupos de interés puede llevar a que la obra no se desarrolle correctamente o retrasos en tiempos de entrega. Una buena socialización e inclusión de los grupos debería ser un requisito para este tipo de proyectos para evitar riesgos de este modo más adelante.

En el séptimo lugar está el macroentorno de la inversión. Esto, aunque tiene relación con el marco legal se enfoca más en los riesgos que están latentes en el país. Por ejemplo, con la seguridad que tenemos hoy en día, somos un país más apetecible para los inversores extranjeros que hace 20 años cuando, en cualquier parte del país se podía ser víctima de un secuestro. Y así como hay entorno de seguridad también hay uno económico que hoy en día está manejado, por lo cual este factor no entra en el Top 3, ya que la inflación y la política monetaria del país ha tenido un buen manejo y esta vista con buenos ojos por los extranjeros.

En el octavo y último puesto se encuentran la estructura organizacional de las partes y la autonomía del sector público sobre el privado. Para los expertos estos 2 puntos no son tan importantes como el resto debido a que para que una empresa proponga una APP, debe tener una estructura sólida en la cual confiar o de lo contrario se estaría siendo irresponsable de presentar la iniciativa sabiendo que el gobierno no la va a aceptar al no ser una empresa respetable y con una estructura sólida. Y en cuanto a la autonomía del sector público, se sobre entiende que en el momento en que esto no ocurra las cabezas y jefes de las entidades públicas involucradas estarían cometiendo irregularidades y hasta delitos, por lo cual ellos saben que están muy vigilados y es solo destituirlos para que el proyecto siga su normal desarrollo y sea un éxito.

Después de ver los resultados de los cuestionarios hechos a los expertos, y la revisión de otros factores en otros estudios es posible concluir y deducir que hay ciertas áreas y puntos que son más importantes que otros y que serán referenciados en las conclusiones para las futuras propuestas.

### 5.3 Casos

#### Irlanda

Como se pudo ver anteriormente el concepto de las APP se originó principalmente en el siglo XX, en el Reino Unido, como una alternativa de financiación para obras públicas.

El caso de Irlanda es muy particular ya que ellos utilizan este tipo de asociaciones no solo como un método de conseguir recursos para obras sino también como un debate y un dialogo multisectorial para solucionar problemáticas sociales. Las APP en Irlanda, se podría decir que son transversales y horizontales, es decir la mayoría de la jerarquía e instituciones publicas ayudan y colaboran en la formulación e implementación de soluciones, donde los acuerdos a los que se llegan agrupan en su mayoría las ideas y los deseos de la mayor parte de la población. Lo interesante de estas APP, a diferencia de Colombia es que en ella participan todos los sectores políticos, sociales y académicos del país, como los son las empresas, gobierno, sindicatos, maestros y hasta ONG´s. (Devlin, Moguillansky, 2009)

Lo que se puede y se debe concluir de este caso, es la importancia de escuchar las voces de los involucrados, ya que cualquier decisión o proyecto que se decida, no solo va a afectar a la empresa y al sector público sino a todos los ciudadanos que conforman la zona de influencia del proyecto, por lo cual la forma más efectiva para conocer sus opiniones, deseos y necesidades es otorgándoles voz y voto.

## 5.7 Chile

La historia y desarrollo de las APP, en este país austral es muy similar al vivido por Colombia. Debido a que los resultados de este tipo de alianzas están fuertemente ligados a las políticas económicas y comerciales además de las compensaciones que el Estado ofrece para quienes deseen participar en este tipo de escenarios. El sector privado, además de aumentar y mejorar su rentabilidad de lo que invierte y el acceso a nuevos mercados, recibe el beneficio de un menor costo de inversión, muchas veces por medio de subsidios que cubren los costos de transacción o administrativos. Tanto en Chile como en Colombia los principales beneficios para el sector público y la comunidad son, el aumento del empleo, la reactivación de la economía en territorios marginados y la innovación.

Uno de los aprendizajes claves que tuvo Chile fue el de desarrollar competencias para relacionarse con el sector público y externalizar un conjunto de tareas, capacidades técnico-profesionales en el interior de las empresas y capacidades laborales. Al ser este tipo de alianzas relativamente nuevas, tanto las empresas como las instituciones del estado tuvieron que capacitarse y adquirir una rápida experiencia para empezar a aplicar este tipo de acuerdos y así sacarles un mayor provecho.

La principal diferencia entre como Chile desarrolla estos acuerdos y los casos que ocurren en Colombia, es que la viabilidad de los acuerdos que se dan en el país Chile se debe, en su mayoría al liderazgo que asumen las empresas privadas. Totalmente diferente es el caso colombiano, donde la mayoría de las APP son de iniciativa pública y su viabilidad depende de múltiples aprobaciones en institutos al interior del gobierno central. Lo ideal en Colombia sería que pasara lo que ocurre en Chile, donde el privado

a través de su capacidad de gestión y de levantar demanda hace que se genere la base del acuerdo con el sector público, lo que facilita procesos pero que en ningún caso los dirige ni los determina. Esta última frase es de vital importancia ya que en Colombia es donde más se deben enfocar las autoridades, en hacer que el privado respete los límites y no influya ilegalmente en las entidades, haciendo que el interés privado prevalezca sobre el público.

Una peculiaridad del sistema de APP en Chile es una ley que se aprobó el año pasado, por el cual se constituye el Fondo de Infraestructura S.A. este será una sociedad anónima donde el 99% le pertenecerá al estado y el 1% restante a la corporación de fomento. Los objetivos principales del mismo serán la construcción, ampliación, reparación, conservación, explotación, desarrollo, financiamiento e inversión de proyectos de infraestructura en el país. El fondo capta recursos financieros que a su vez son respaldados por los activos de todas las concesiones viales y aeroportuarias existentes.

Este fondo constituye un patrimonio público, que respalda financieramente estos proyectos en todas las áreas de la economía para los próximos 25 años. La idea de este fondo es liberar el presupuesto público de la carga asociada a la infraestructura, ya que los recursos provienen de los proyectos en marcha y además independizan estas inversiones de los ciclos políticos a los que se enfrenten, reduciendo un riesgo de cambio de gobierno de políticas.

Finalmente, en Chile se considera que todavía deben seguir mejorando en 2 puntos principalmente. La superación del individualismo y la desconfianza que existe entre empresas del mismo rubro, así como una mejor coordinación de la institucionalidad pública.

#### 5.4 Oportunidades de APP en el Departamento de Sucre

Cabe resaltar que para el desarrollo de Sucre no hay una sola respuesta o una solución, para sacar a Sucre de su atraso es necesario la combinación de ciertos factores y que los actores se alineen en un solo propósito para así poder desarrollar todo el potencial que el departamento tiene. Es más, al ser una alianza donde intervienen tanto el sector público como el sector privado algo fundamental para que esta alianza de sus frutos es que los dos sectores sean claros en sus objetivos y en sus intereses y que por ningún motivo escondan sus verdaderos intereses ya que eso solo volvería la alianza un campo minado donde el único afectado sería el departamento y su gente.

Para que las alianzas público-privadas sean de verdad unos catalizadores del progreso en Sucre es fundamental que tanto el estado y el gobierno nacional como el regional definan sus prioridades. Es decir que diseñen conjuntamente sus planes de desarrollo para que estos sean más fáciles de gestionar. Tienen que definir sus objetivos, si la inversión principal que se necesita es en infraestructura, o en educación o en salud, etc. Después de que se definan estos objetivos y estas prioridades es donde entran a jugar los actores privados. Tanto el sector público como el sector empresarial necesitan visibilizar estos proyectos y atraer inversión privada ya sea extranjera o nacional y mostrarle los beneficios al privado para que así este se motive y se decida a realizar dicha inversión.

El gobierno tiene el deber de diseñar esta alianza de una forma en que los políticos no antepongan sus intereses ante el interés general, y de igual forma el privado que participe debe mantener su integridad y no prestarse para ser un aliado de la corrupción o del desfalco del erario. De la misma forma las condiciones iniciales deben ser claras y

aceptadas por las 2 partes para que no existen prorrogas ni sobrecostos que pongan en peligro el proyecto en cuestión.

El sector empresarial y el sector público deben saber vender el proyecto para que esta inversión sea atractiva para el inversor y no un proyecto el cual se ganan, pero nunca comienzan a desarrollar, sino que lo prorrogan o lo subcontratan. Está claro que en Colombia el sector donde más han tenido éxito estas alianzas es el sector vial, pero para sacar del atraso al departamento de Sucre se necesita mucho más que vías y es por eso por lo que un modelo claro, concreto y bien diseñado que sea atractivo para los inversores será una buena solución y una buena política para acelerar el crecimiento de este departamento y convertirlo en un jugador clave del desarrollo del caribe colombiano.

A pesar de que Sucre es una tierra de oportunidades, Como nos lo explico el vicepresidente jurídico de la Cámara Colombiana de infraestructura (ver anexo 7.4), el 99% de las APP se dirigen a infraestructura, ya que es en este sector en el cual el sector privado puede obtener de manera más rápida y más segura sus rendimientos y utilidades, a través de concesiones a varios años. El invertir en salud, o educación no es la forma mas sencilla para generar réditos económicos por lo cual las APP de iniciativa privada se dirigen al sector de infraestructura. Desde el año 2010 con las nuevas carreteras 4G, se han venido impulsando diferentes obras en el departamento bajo el esquema de APP que han beneficiado directamente a la comunidad. Un claro ejemplo de esta es la doble calzada Sincelejo-Toluviejo que beneficio a más de 820 trabajadores, de los cuales el 95% era de la zona, y mejoro la conectividad y la velocidad entre el puerto de Tolú y Sincelejo (Autopistas de la Sabana, 2018).



Así como este proyecto, en el departamento existen diferentes propuestas que pueden ser desarrolladas bajo este esquema y que serían de beneficio para la gente del departamento y por ende para su economía y posterior desarrollo.

La primera y más grande oportunidad sería el desarrollo de un puerto multipropósito en el golfo del Morrosquillo. Actualmente en el golfo están el puerto de Compas, operado por Argos y solo sirve para cargar cemento a los barcos. En segundo lugar, está el puerto y las boyas de Ecopetrol para cargar crudo a los barcos petroleros. es aquí donde nace una oportunidad de oro para desarrollar un puerto de un tamaño pequeño o mediano con capacidad de agrandarse según se necesite, para satisfacer operaciones tales como: manejo de container, exportación de ganado en pie, establecimiento de zonas francas, cargar líquidos, gas o granos, etc. Se podría decir que la economía del departamento no es lo suficientemente desarrollada y movida para que un puerto como este de utilidades y se logre aprovechar, pero Sucre está en una posición geográfica apetecida ya que es el paso obligado de toda la mercancía que viene o va para Antioquia y sus alrededores y que se dirige hacia el puerto de Cartagena.

Sería de gran ayuda para los transportadores y comerciantes que exportan sus mercancías desde Medellín vía Cartagena, que, en vez de gastarse 3 horas más hacia la ciudad amurallada, se queden en Coveñas y Tolú y exporten por ahí. Los ahorros en tiempo y dinero serian enormes. Segundo, Sucre es el 3er departamento que más gas produce y por ende el tener un puerto tan cercano haría de estos pozos de gas, una zona muy atractiva para inversionistas que deseen extraer el hidrocarburo para su futura exportación, ya que el costo de transporte seria muy reducido frente a zonas como los llanos que están a miles de kilómetros de la costa.

En cuanto al ganado en pie, es una modalidad que ha ido en auge en los últimos años, con crecimientos del 66%, entre el 2016 y el 2017, alcanzando en el año 2018 la cifra de 40,905 cabezas de ganado exportadas a distintos países (Contexto ganadero, 2018). Sin embargo, todas estas exportaciones se realizan desde el puerto de Cartagena. Es un despropósito que todas de estas exportaciones se realicen desde Cartagena, cuando la mitad de ese número proviene de las sabanas de Córdoba y Sucre. En esta actividad los beneficios serian similares a los mencionados en el anterior párrafo.

Otra de las oportunidades de iniciativa privada seria la construcción de una pequeña marina en las playas de Coveñas. Este tipo de marinas ya se construyeron hace aproximadamente 8 años en Santa Marta y fueron un éxito total. Actualmente los botes y lanchas que merodean las playas de Coveñas son parqueadas en Córdoba hacia la desembocadura del rio Sinú y en Tolú en sitios no acorde para tal. Es por eso por lo que aparte de ofrecer un sitio de parqueo para que los propietarios de pequeñas embarcaciones, es una zona que activaría el comercio y promocionaría la llegada de embarcaciones de otras ciudades y países que deseen aprovechar el turismo de la región.

Igualmente, en esta zona está la posibilidad de desarrollar el tramo en doble calzada San Onofre-Coveñas. Este tramo seria la continuación a la calzada anteriormente mencionada y sería de gran utilidad para los turistas que se dirigen del interior del departamento hacia las zonas costeras y de igual manera para los transportadores y visitantes que van hacia o desde Cartagena.

Finalmente, con el aumento de visitantes a esta zona, otra oportunidad en la cual el sector privado y el público se podrían aliar sería en la remodelación y ampliación del aeropuerto de Tolú. Un aeropuerto que hoy en día solo recibe aviones pequeños privados y que tiene rutas hacia y desde Medellín y Barranquilla. Una ampliación y posterior concesión a un privado haría de este aeropuerto un motor de desarrollo para el turismo de la región y ayudaría al interior del país a comunicarse y visitar esta zona que está en auge.

Para terminar estos son solo algunos ejemplos de oportunidad para desarrollar inversiones de tipo APP en Sucre, que traerían beneficios no solo para el lado del privado sino también para la comunidad y para el departamento. Todo esto solo genera responsabilidad en el gobierno departamental y en sus representantes para lograr vender estas oportunidades que están allí y así lograr avanzar en pro del desarrollo de la región sin utilizar los recursos públicos que se pueden enfocar hacia sectores más críticos y en los cuales los privados no tienen ningún interés como son la salud, educación y los servicios públicos.

## **5.5 Estrategias para incentivar las APP en el departamento**

Como se ha mencionado anteriormente, para que las APP tengan éxito en un lugar se necesita la activa participación no solo de los entes gubernamentales sino también de los empresarios y de las comunidades de la zona. Para que en el departamento de Sucre se empiecen a fomentar este tipo de iniciativas se deben realizar algunas alianzas para promover la inversión en el departamento, proveniente de capital extranjero o de otras zonas del país.

Una de las alianzas para promover los proyectos de APP, se deben realizar con entidades como Procolombia, encargadas de promover valga la redundancia la inversión de capital extranjero al interior del país y en ciertos sectores específicos. Así como esta entidad organiza y asiste a foros en el exterior donde muestras las ventajas y oportunidades de invertir en Colombia, los políticos del departamento deberían integrarse con Procolombia para que esta en el exterior muestre que el departamento esta preparado para recibir esta inversión a través de este tipo de proyecto.

Adicionalmente, la gobernación y las alcaldías de los municipios deberían asesorarse de expertos en hacienda e impuestos para que organicen unos planes para reducir los impuestos a aquellas empresas que inviertan en el departamento a través de este tipo de iniciativas. Uno de los ejemplos mas claros, es en el sector hotelero donde aquellas empresas que establezcan hoteles en zonas turísticas tendrán exenciones de impuesto de renta durante determinado tiempo.

Estas son solo algunas de las estrategias que los dirigentes de la región deben pensar para promover estos proyectos y que realmente ayuden al progreso de la región.

## **6. Conclusiones y Recomendaciones**

Durante el desarrollo de este trabajo e investigación de carácter académico se pudo establecer el estado actual de las asociaciones publico privadas en Colombia y de cómo estas pueden servir para acelerar el desarrollo y el crecimiento de las comunidades.

Dentro de los análisis e investigaciones que se llevaron a lo largo de este trabajo, se destacan las entrevistas y cuestionarios a expertos en temas de APP e infraestructura, donde fue posible conocer la opinión de estos expertos y su pensamiento sobre los factores que determinan el éxito o fracaso de este tipo de proyectos. las respuestas de estos expertos, y las variables que determinaron otros centros de estudios y otros académicos nos dejan con la conclusión de que hay unos factores más relevantes que otros, ya que cada contexto y entorno es diferente o por las condiciones económicas, por la ubicación o simplemente por el entorno en sí, para que las APP sean de éxito en el departamento de Sucre.

Se coincide, en que se pueden establecer infinitos factores para determinar la viabilidad de estos proyectos, pero a lo que se llegó con esta investigación es que hay 4 grupos donde se deben agrupar todos estos factores, para que el análisis sea más estructurado, estos 4 grupos son :1) Regulaciones, 2) Instituciones, 3) Clima de inversión y Negocios, 4) Financiamiento.

A pesar de que los factores se deben clasificar y agrupar en esos grupos más generales, consideramos que de los 12 factores que utilizamos para realizar los cuestionarios, los más importantes y que sin estos no sería posible la realización de ningún proyecto serian:

1. Diseño del Modelo financiero o inversión
2. Factibilidad y viabilidad
3. Proyecto de interés Público

Se llega a la conclusión de que estos 3 factores son los más clave en el desarrollo y ejecución de las APP, ya que, sin alguno de estos, ningún proyecto de este tipo será posible. La parte financiera es clave, pues si no hay un retorno, el promotor o el privado que desembolse sus recursos no tendrá ninguna motivación para realizar el proyecto. De la misma forma si el proyecto no es viable o factible por condiciones técnicas, económicas, sociales o ambientales, el gobierno no autorizara la ejecución. Por último, si el proyecto no es de interés público, el gobierno central o regional no tendrá interés ni obligación para la realización de este.

Para que una APP tenga éxito en el departamento de Sucre, como lo mencionamos en el párrafo anterior debe cumplir esas 3 condiciones, pero para el departamento en específico se deben cumplir 2 situaciones adicionales para la ejecución de un proyecto de este tipo.

Primero, que el gobierno regional esté en sintonía y sea un aliado del gobierno central y del ejecutivo ya que este es el que toma las grandes decisiones a nivel de infraestructura sin importar en donde sea el proyecto. Y segundo y más importante que el sector privado del departamento con las instituciones publica creen un ambiente favorable para los inversionistas. Es decir que les vendan proyectos atractivos y con posibilidades reales de desarrollar para que la demanda por parte de los inversionistas se aumente y quieran ellos invertir ahí porque saben que les va a traer réditos económicos y que no van a tener trabas por parte de ellos.

Al principio de este trabajo, se tenía la idea de que una APP se podía realizar en cualquier ámbito. En esta instancia y después de la entrevista se llega a la conclusión de que los inversionistas solo realizan APP en el sector de infraestructura ya que es donde más utilidades económicas pueden lograr. No es lo mismo construir una carretera y recaudar un peaje, que construir un colegio público y recibir ganancias de ahí. Es por lo que después de analizar varios tipos y sectores donde juegan las APP, se define que, en el departamento de Sucre, las que más éxito tendrían serían las APP de iniciativa privada, para desarrollar proyectos de infraestructura. Y lo clave es que sean de iniciativa privada ya que cuando el origen y la idea nace del sector privada, la 1ra etapa de prefactibilidad corre por cuenta del inversionista lo que hace que los tiempos sean más rápidos y los procesos más eficientes. Mientras que, si son de origen público, los tiempos serán más largos y no se tendrá la seguridad de que al sector público le surjan los mismos proyectos que al privado ya que los intereses son muy distintos.

En cuanto a los principales desafíos que tienen este tipo de proyectos se pueden identificar 2 grupos, primordialmente. Primero los desafíos de viabilidad, que son procesos y comités que van aprobando el proyecto mientras va cumpliendo las condiciones exigidas. Y el segundo grupo de desafíos se podría clasificar como no técnicos. Aquí entra en juego los intereses de los políticos regionales, los intereses de las comunidades y los intereses de los inversores. Si estos 3 grupos no están alineados es muy difícil que un proyecto tenga éxito. Adicionalmente es de vital importancia que estos 3 grupos mantengan su integridad ya que como se ha conocido últimamente, existen muchas empresas que permean las instituciones con dinero para favorecer sus

intereses. Para esto se deben revisar y blindar los procesos licitatorios, asegurando la transparencia del proceso y la conveniencia para la región.

En el último capítulo del desarrollo de este proyecto, se propusieron algunos proyectos en el departamento de Sucre, que se podrían realizar bajo la modalidad de APP, y que ayudarían al desarrollo del departamento. En resumidas cuentas, los proyectos que se podrían realizar bajo esta modalidad y que serían de beneficio para el departamento son: puerto multipropósito en el golfo del Morrosquillo, marina en Coveñas, doble calzada San Onofre-Coveñas, Aeropuerto de tolú.

Finalmente, después de analizar y conocer el proceso de una APP en Colombia y en diferentes lugares del mundo se puede concluir que es el momento preciso para que en el departamento de Sucre se empiecen a impulsar este tipo de iniciativas, siempre y cuando se beneficie al sector público y al privado. Como vimos en el caso de Chile, una de las formas que se pueden implementar para incentivar este tipo de acuerdos es por medio de subsidios que cubran los costos de transacción o administrativos como una forma de mostrarle al privado, el interés que existe en el desarrollo de estos proyectos y que se está dispuesto a cooperar y ayudar en lo que la ley lo permita. Si se tienen en cuenta los factores críticos y los procesos son transparentes y eficientes, este tipo de iniciativas serán una forma de progreso y de desarrollo acelerado no solo para el departamento sino para todo el país.



## 7. Bibliografía:

- Aguilera Díaz, M. (2005). La Economía del Departamento de Sucre: Ganadería y Sector Público, en documentos de trabajo sobre Economía Regional. *Banco de la Republica, Cartagena Colombia*. Recuperado de: [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/DTSER-63-VE.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER-63-VE.pdf)
- Andrade, Luis, F. (2013). Foro sobre APP's, Bogotá 2013. Recuperado de: <https://www.ani.gov.co/article/asociaciones-publico-privadas-transformaran-al-pais-presidente-ani-4584>
- Becerra, L. (2014). *Recorriendo la historia de las asociaciones publico privadas a la luz de la implementación en Colombia de este modelo*. (Tesis de Grado) Universidad Nueva Granada, Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/13153/Ensayo%20de%20grado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Casado, F (2007). *Alianzas Público-privadas para el Desarrollo*, Fundación Carolina. Disponible en: <https://www.codespa.org/blog/2014/02/12/que-son-las-alianzas-publico-privadas-para-el-desarrollo/>
- Colciencias (2013), *PLAN ESTRATÉGICO DEPARTAMENTAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE SUCRE*. Disponible en: <http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/pedcti-sucre.pdf>
- Congreso de la Republica, 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*. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1508\\_2012.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1508_2012.html)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2011). *Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia. Boletín de Prensa. Bogotá*. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2017/Sucre\\_Pobreza\\_2017.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2017/Sucre_Pobreza_2017.pdf).

Departamento Nacional de Planeación (2015), *AGENDA INTERNA PARA LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD*, documento regional Sucre. Disponible en: <http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/planaccion/biblioteca/pordinario/Colombia/documentos%20DNP/Agenda%20interna%20para%20la%20productividad%20y%20la%20competitividad%20Sucre.pdf>

Devlin, Robert (2010), *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Cepal y secretaria general iberoamericana. (pp. 107-109) Santiago de Chile, Chile.

Fundación Panamericana Para el Desarrollo (2014). *Plan departamental de empleo en sucre, convenio 188*. (Documento PDF). Disponible en: <file:///C:/Users/migue/Downloads/Plan%20de%20Empleo%20de%20Sucre.pdf>

Galvis L, *Dinámica de la pobreza en Colombia: vulnerabilidad, exclusión y mecanismos de escape*. Banrep (2018). Recuperado de: [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/dtser\\_244.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_244.pdf)

Históricos derechos humanos (2018). *Diagnóstico de la situación de los municipios habitados por las comunidades afrocolombianas priorizadas por la Honorable Corte Constitucional en el departamento de Sucre*. Disponible en:

<http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/documents/2010/DiagnosticoAfro/Sucre.pdf>

International Bank for Reconstruction and Development/WB/ADB/IADB (International Bank for Reconstruction and Development/World Bank/Asian Development Bank/Inter-American Development Bank) (2014), *PublicPrivate Partnerships Reference Guide*. Version 2.0, Washington, D.C. (pp.17-20). Disponible en: <http://api.ning.com/files/lumatxx0jz3owSB05xZDkmWIE7GTVYA3cXwt4K4s3Uy0NtPPRgPWYO1ILrWaTUqybQeTXIeuSYUxbPFWIlysuyNI5rL6b2Ms/PPPreferencceGuidev02Web.pdf>

Kumar, Sree (2010), *The Singapore success story: public-private alliance for investment attraction, innovation and export development*. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4443>

Moro, B. *El Departamento de Sucre frente a los objetivos de desarrollo del milenio*. CEPAL, Santiago de Chile, Chile. Cepal.org. (2018). Recuperado de: [https://www.cepal.org/MDG/noticias/paginas/6/44336/Sucre\\_final.pdf](https://www.cepal.org/MDG/noticias/paginas/6/44336/Sucre_final.pdf).

Observatorio del Caribe Colombiano. (2011). *Perfil competitivo del departamento de Sucre*. Programa de asistencia técnica a la CRC de Sucre. Disponible en: [http://www.ocaribe.org/cargar\\_imagen.php?tipo=22&id=35](http://www.ocaribe.org/cargar_imagen.php?tipo=22&id=35).

ProColombia (2015), *Guía de oportunidades de Sucre*. Disponible en: <http://www.procolombia.co/publicaciones/guia-de-oportunidades-sucre>

Sachs, Jeffrey (2006), *El Fin de la Pobreza*. Cómo Conseguirlo en Nuestro Tiempo. Editorial Random House Mondador Ltda.: Bogotá (pp. 8-10)

VASSALLO MAGRO JOSÉ MANUEL E IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, RAFAEL, 2010.

*Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España.* Corporación Andina de Fomento 2010 (pp 103). Disponible en: <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/421/1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

World Bank (2017), *What are the PPP*. Disponible en: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/definicion> (¶ 1)

## 8. Anexos

### Anexo 1 Antonio Guerra

#### Respuesta Cuestionario

|    |   |  |
|----|---|--|
| 10 | - | Relación con los grupos de Interés (Comunidades-Gobierno-Empresarios)    |
| 8  | - | Macroentorno a la inversión  |
| 4  | - | Estructura organizacional de las partes                                  |
| 9  | - | Gestión del riesgo para las partes.                                      |
| 1  | - | Factibilidad y viabilidad.   |
| 2  | - | Diseño del modelo financiero o inversión                                 |
| 5  | - | Transparencia del proceso de licitación y de las entidades regulatorias. |
| 11 | - | Impacto Ambiental  |
| 7  | - | Proyecto de interés Público  |
| 6  | - | Mecanismos de Evaluación   |
| 12 | - | Autonomía del sector público sobre el privado.                           |
| 3  | - | Marco legal.   |

Anexo 2 Luis Fernando Arboleda

Luis Fernando Arboleda – presidente de Atodotren Colombia SAS

¿Considera las Asociaciones Publico Privadas como una forma para que el gobierno reduzca y evite riesgos?

No. Independientemente de la forma en que se realicen contratos entre privados y estado, los riesgos se deben distribuir asignándolos a la parte que puede administrarlo mejor.

El riesgo que se ha trasladado directamente al privado es el de asumir los costos de la estructuración hasta la etapa de factibilidad, los tramites y plazos que desincentivan la inversión privada por este mecanismo.

- ¿Cree que hay cabida para las APP en otros sectores aparte del de infraestructura?

En otros sectores se vienen desarrollando APP bajo el esquema de iniciativa pública, las iniciativas privadas han sido descartadas en su mayoría o siguen en estudio, generando perdidas en los inversionistas privados y desincentivando su iniciativa.

Será necesario incluir reformas en la legislación vigente que permitan agilizar el trámite, reducir los plazos, dar más autonomía a los entes territoriales de primera categoría, minimizar el riesgo de perdidas por costos de estructuración, entre otros factores.

- ¿Qué importancia tienen las entidades de 2do piso como Findeter o Fonade en la estructuración de las APP?

Su importancia radica en que se han especializado en la estructuración y/o evaluación de APP, lo que permite elevar la calidad de la evaluación y reducir los tiempos de esta. Además, pueden servir de apoyo tanto a entes gubernamentales como territoriales.

#### Respuesta Cuestionario

|    |   |  |
|----|---|--|
| 2  | - | Relación con los grupos de Interés (Comunidades-Gobierno-Empresarios)    |
| 7  | - | Macroentorno a la inversión  |
| 12 | - | Estructura organizacional de las partes                                  |
| 6  | - | Gestión del riesgo para las partes.                                      |
| 4  | - | Factibilidad y viabilidad.   |
| 5  | - | Diseño del modelo financiero o inversión                                 |
| 8  | - | Transparencia del proceso de licitación y de las entidades regulatorias. |
| 3  | - | Impacto Ambiental  |
| 1  | - | Proyecto de interés Público  |
| 9  | - | Mecanismos de Evaluación   |
| 10 | - | Autonomía del sector público sobre el privado.                           |
| 11 | - | Marco legal.   |

### Anexo 3 Julio Cesar Galindo

Respuestas cuestionario:

|    |   |  |
|----|---|--|
| 10 | - | Relación con los grupos de Interés (Comunidades-Gobierno-Empresarios)    |
| 11 | - | Macroentorno a la inversión  |
| 12 | - | Estructura organizacional de las partes                                  |
| 1  | - | Gestión del riesgo para las partes.                                      |
| 9  | - | Factibilidad y viabilidad.   |
| 2  | - | Diseño del modelo financiero o inversión                                 |
| 4  | - | Transparencia del proceso de licitación y de las entidades regulatorias. |
| 8  | - | Impacto Ambiental  |
| 3  | - | Proyecto de interés Público  |
| 6  | - | Mecanismos de Evaluación   |
| 7  | - | Autonomía del sector público sobre el privado.                           |
| 5  | - | Marco legal.   |

Entrevista:

**Entrevistador:** Te iba a preguntar también, si eres estructurador en algún momento también para temas de energía.

**Entrevistado:** Ya llevo, en temas de infraestructura, pues he trabajado fuertemente hace unos ocho años, que empecé a trabajar en Planeación Nacional, y después de planeación, llegué acá directamente a Findeter, y desde que estoy en Findeter, estoy como gerente del área. Esta es un área dirigida a la estructuración de proyectos, y a la búsqueda de inversión para proyectos de infraestructura. Entonces, esta es la gerencia, inicialmente se llamaba gerencia estructuración de proyectos, hoy en día se llama gerencia de banca de inversión.

**Entrevistador:** Un nombre más profesional.

**Entrevistado:** Eso es como ya lo que se hace.

**Entrevistador:** Y, ¿cuánto tiempo llevas ya aquí en Findeter?



**Entrevistado:** Cuatro años. Cuatro años cumplo en 15 días.

**Entrevistador:** Y, ¿contento?

**Entrevistado:** Sí, contento, con muchos proyectos, cada día se aprende más, implementando un poco lo que se ha aprendido en el tiempo.

**Entrevistador:** Chévere. Bueno, José, quería preguntarte, así como a rasgos generales, de tu experiencia, ¿cuál ha sido, o cuál es tu opinión hoy en día de las APP? La parte buena que has visto, o la parte mala que has visto, los proyectos que has trabajado, que has estructurado, experiencias que hayas tenido en proyectos puntuales, errores, problemas.

**Entrevistado:** A nivel general, yo pienso que es un excelente mecanismo para implementación de proyectos, para ejecución de proyectos públicos. Creo que es una manera también de buscar alternativas de financiación, pues finalmente las APP, quién financian los proyectos es el sector privado. Creo que rescata todos los, como se hace en específico, digamos las APP en Colombia rescatan las buenas prácticas y las lecciones aprendidas de este tipo de proyectos en el mundo. Creo que para la coyuntura actual que tiene el país, como que estaba viviendo también en un momento dado, este tipo de proyectos resuelven gran parte los vicios que existen en la contratación pública, sobre todo, en los grandes proyectos de infraestructura. La transformación que hubo frente al esquema de contratación concesional pasado frente a este actual, ha mejorado considerablemente, se vuelve obligatorio el tema de los riesgos, se generan buenas prácticas como fortalecimiento de las estructuraciones de los proyectos, que ya no hay anticipos, hay controles sobre los sobrecostos, eso, digamos, como en líneas generales.

Uno, adicionalmente, se está buscando un mercado financiado y ejecutor de proyectos, uno dinamiza la inversión que pueda existir, privada, sobre proyectos de infraestructura pública, que también, al final, eso es un catalizador y un motivador para hacer proyectos, generar beneficios económicos y externalidades positivas. Creo que, tal vez, lo más complicado ha sido como cambiar la cultura de cómo se vienen desarrollando proyectos en el país, y generar la curva de aprendizaje de cómo se implementan este tipo de proyectos en Colombia, eso principalmente.

Obviamente, hay retos, el país no estaba acostumbrado a generar proyectos de gran envergadura, que es un poco hacia dónde van los proyectos de APP, entonces, hace difícil conseguir el financiamiento, y hacer el cierre financiero de muchos de estos proyectos, que sí bien, si uno pensaba que ya estaba adelantado en la fase de estructuración, que en las etapas de licitación de este tipo de y a quién se presenta, presenta una carta cupo de crédito, presenta ya las opciones de financiamiento y las tiene sobre la mesa, pero como el mundo es tan cambiante, entonces, ya las condiciones macroeconómicas no son las mismas de cuando uno presenta la oferta, que cuando uno se adjudica al proyecto, entonces, lo que se vio es que muchos de los bancos finalmente pidieron reajustar las condiciones de los créditos que estaban otorgando, y demás. Y eso, finalmente llevó a que muchos de los proyectos decidieran implementar mecanismos financieros alternativos, que igual toman tiempo, y alargan los períodos de cierre financiero.

Entonces, eso no ha sido fácil, también se esperaba mucho más pronto la ayuda por parte del Gobierno nacional, por parte de la Financiera de Desarrollo Nacional, que estaba recogiendo todos los recursos de Isagen para poder resolver más rápidamente,

y atender los cuellos de botella, los grandes proyectos de infraestructura, eso no se ha dado tan rápido. La creación de la entidad tomó un tiempo, la canalización de los recursos tomó otro tiempo, la creación de los productos financieros tomó otro tiempo, la creación de los fondos de inversión tomó otro tiempo, entonces realmente, eso no ha permitido que se genere el dinamismo, pero ya queda la lección aprendida, ya queda la institución creada, que eso es algo muy bueno.

En los retos hacia futuro, pues, que las entidades territoriales puedan implementar ya, no solo entidades del Gobierno nacional, si no, también, unas entidades del orden subnacional puedan, digamos, generar equipos competitivos de alto nivel, concededores en estos esquemas que puedan implementar los proyectos, puedan administrar este tipo de contratos, eso es como parte del reto.

Tenemos que cambiar, vuelvo y lo repito, en temas culturales porque a muchas personas les gusta el APP porque ven que es una manera de hacer proyectos, sin que el Gobierno ponga plata en un momento dado, no ponga plata ni para la construcción, y les gusta mucho las iniciativas privadas porque se ahorran todos los costos de la estructuración, y adicionalmente, no tienen que poner muchas veces plata en la ejecución, o si ponen, ponen hasta el 30% del total de las inversiones, lo cual, finalmente, eso los motiva a hacer los proyectos, o los motiva a tener un interés particular, pero aquí hay que cambiar un poco esa cultura de esa visión de las APP porque, al final, no todo lo que ofrece el sector privado es lo más idóneo para el desarrollo de la región, no vemos muchas veces tampoco esos esquemas de negocio son los más sostenibles, que donde uno no tenga un buen evaluador de esas iniciativas, de esas cosas que llegan por parte

de las entidades privadas, pues, al final, pueden generar muchos problemas en el mediano y largo plazo, que por eso, hay que pensarse muy bien ese tipo de proyectos.

**Entrevistador:** Y, a parte de lo que tú mencionas de cambiar culturalmente ese concepto, esa idea, legalmente, ¿el marco legal que hay actual de las APP es el idóneo, está actualizado?

**Entrevistado:** Sí, yo pienso que sí.

**Entrevistador:** O, ¿crees que todavía está un poco en el pasado?

**Entrevistado:** Hay cosas pequeñas que uno ya puede ir perfilando, hay cosas que se pueden ir mejorando, vamos a hacer obligatoria la revisión de las APP por parte de evaluadores externos, como Findeter, por ejemplo, nosotros antes revisamos y validamos muchos proyectos de APP, y lo que estamos viendo es que, por ejemplo, esa es una revisión, mal que bien, obligatoria, porque uno en la revisión corrige mucho como el...

**Entrevistador:** El rumbo.

**Entrevistado:** El rumbo. Y uno trata de que los proyectos sean, ¿cómo llamarlo?, que sean virtuosos en todas sus fases, es algo que muchas veces, la misma entidad pública, por su propia inercia, no logra hacerlo bien. Entonces que, entre un tercero especializado, eso es bueno. Adicionalmente, hay cosas, por ejemplo, uno ve que hay reprocesos, que uno va al Ministerio de Hacienda a hacer unas cosas, después va a la Secretaría de Hacienda, pero le toca volver al Ministerio de Hacienda, entonces uno podría mejorar un poquito más ser...

**Entrevistador:** Ser más eficiente.

**Entrevistado:** Un poco más eficiente en el proceso, en la medida, también, que los proyectos no tenga que ir al ministerio, pues, que no vayan, y lo dejen establecido en norma y a nivel de ley, eso me parecer que sería idóneo. Hay temas relacionados, ¿con qué?, por ejemplo, que hay unas obligaciones que tienen las entidades territoriales de pasar por, que si estructuran un proyecto con una estructuradora pública, después, igual, tienen que validar el proyecto con otra estructuradora pública, que eso no tiene sentido, y eso es lo que hace encarecer un poco la fase de estructuración, entonces, hay como elementos pequeños, pero creo yo que ya, a nivel de norma y a nivel nacional, creo que estamos bien, o sea, realmente no estamos desprotegidos, no hay aspectos que uno diga: “Es que hay muchas zonas grises”.

**Entrevistador:** Fallas acá, o tal.

**Entrevistado:** Y, pues, rápidamente, el Gobierno nacional se ha venido moviendo, y ha venido haciendo ajustes dónde están esas zonas grises.

**Entrevistador:** Claro.

**Entrevistado:** Yo creo que estamos bien.

**Entrevistador:** Hace ocho días hablé con el vicepresidente jurídico de la cámara colombiana de infraestructura, y nos comentaba que para que una APP empezara, o sea, le dieran el okay, el visto bueno, tenía que pasar tres fases, y que, si no recuerdo bien, en la segunda fase era donde entraba Findeter o Fonade, que eran como bancos de segundo piso, que eran los que le daban ese visto bueno para que ya fuera, finalmente,

al último filtro, y despegara la APP. ¿En qué consiste esa revisión que hace Findeter o Fonade de esas APP?

**Entrevistado:** Nosotros hacemos dos tipos de revisiones, la primera es la que está establecida por norma obligatoria, que es de carácter obligatorio, que está en el Artículo 27 de la Ley 1508, que dice: “Toda entidad territorial”, eso no aplica para las entidades del orden nacional, o sea, no aplica para ministerios, no aplica para agencias de los ministerios, no. Esa aplica es para las entidades territoriales, llámese eso, gobernaciones y municipios. Y para esas entidades que van a presentar los proyectos de Asociación Público – Privada, cuando el proyecto requiere ir al Ministerio de Hacienda, debe tener previo una validación de las condiciones financieras del proyecto, ¿sí?, y es hacer una revisión de todos los aspectos financieros que son objeto de revisión después por parte del ministerio.

**Entrevistador:** Okay.

**Entrevistado:** Eso es una revisión que es de carácter obligatorio para ese tipo de proyectos, pero lo que nosotros ofrecemos también, es una revisión integral de toda la estructuración, sobre todo en el caso de las iniciativas privadas, porque hay una obligación puntual, y expresa, que tiene también el Artículo 16 de la Ley 1508: “Las entidades territoriales, tanto las de orden nacional como las de orden territorial, tienen que revisar y evaluar sus proyectos, y revisar y evaluar los proyectos de iniciativa privada, principalmente”, y en ese sentido, eso lo pueden hacer, de hecho, ellos mismo o con terceros, lo que nosotros hemos identificado es que falta capacidad técnica al interior de muchas entidades públicas, de muchas entidades estatales, no cuentan con el equipo idóneo para hacer la revisión de los temas técnicos, legales y financieros.

El proyecto no es solamente un modelo financiero, no solamente es una prospectación<sup>1</sup> de un negocio, es todo lo que involucra, entonces, desde cómo es la implementación de este, técnicamente cómo es viable, cómo también mitiga los diferentes tipos de riesgos. Identifica unos riesgos, y cómo se mitigan a lo largo del proyecto, cómo se ve eso representado en cómo entra un privado, cómo hace unas inversiones, cómo recupera esa inversión en el tiempo también, y cómo administra un contrato que finalmente va a durar hasta por 30 años. Entonces, tiene muchas implicaciones desde el punto de vista técnico, legal y financiero, entonces, nosotros hacemos ese tipo de revisiones, y acompañamos a las entidades para que lo hagan de la manera adecuada, en eso es lo que va.

¿Cuándo entramos nosotros?, nosotros entramos cuándo el proyecto ya está a un nivel de factibilidad, ¿sí?

En las iniciativas privadas, para ese tipo de proyectos, hay dos fases, una prefactibilidad, y después hay una fase de factibilidad, después de la fase de factibilidad viene toda la fase de arreglos de condiciones y apertura al proceso licitatorio, y ya adjudicación. Todo el proceso puede durar, al menos, un año y medio, o sea, no dura menos que de un año y medio.

Dame un segundo.

**Entrevistador:** Claro que sí.

**Entrevistado:** No, no todas tienen que ir al Ministerio de Hacienda, pues según, cuando uno lee la Norma, la Ley 1508 dice: “Bueno, tenemos que ir, todos tienen que ir

---

<sup>1</sup> Término no encontrado en la RAE – Sugerencia: prospección.

al Ministerio de Hacienda, pero ellos han venido también, no tanto ellos, sino es como, el tema es, que esta norma se articula con otras normas, y hay una norma que es la de pasivos contingentes, cálculo de pasivos contingentes, y aporte al Fondo de Contingencias, y en estas normas, que son de hecho dos normas, se estipula que es responsabilidad del Ministerio de Hacienda conceptuar sobre los proyectos que hagan un aporte al Fondo de Contingencias, y en ese sentido, si el proyecto no tiene, digamos un pasivo contingente, que involucre un desembolso de recursos públicos, que a su vez, obligue a hacer un aporte al Fondo de Contingencias, en principio no tiene por qué ser analizado por el Gobierno nacional.

Y cuando uno ya está en la práctica de hacer este tipo de proyectos, pues uno se da cuenta que si bien hay riesgos que son públicos, no todos representan, en algún punto, desembolsos por parte del presupuesto público, sino que hay otros mecanismos para poder compensar riesgos, ya sea con ampliación de plazos de los proyectos, o de pronto con, no sé, permitirle al dueño del proyecto generar un ingreso adicional con otros, a través de otro esquema, no sé, si puede existir esa posibilidad, o de pronto recortar el tiempo del contrato, o no sé, o acortarle el alcance de las actividades que tiene que hacer durante la vida del contrato, o sea, hay diferente maneras en las cuales uno dice: "Si se llega a materializar el riesgo, pues yo lo compenso de otra manera dentro del contrato, pero no con recursos públicos, propiamente dichos, entonces, cuando la estructuración es así, pues, esos proyectos, ya al final, no tienen que hacer todo el trámite ante el Ministerio y eso pasa, digamos eso pasa..

**Entrevistador:** Okay.



**Entrevistado:** De hecho el Ministerio, en la Ley de Presupuesto del 2019, esa era una interpretación que uno tenía al mirar las normas, pero ya en la Ley de Presupuesto, en la última Ley de Presupuesto, hay un artículo en el cual ellos establecen que si el proyecto no hace un aporte al Fondo de Contingencias, no tiene porqué mirarlo, y no solamente para temas de APP, sino para cualquier tipo de proyecto, y ahí queda claro que la entidad territorial es autónoma también, desde el punto de vista fiscal, de alguna manera, pues ellos tienen la responsabilidad sobre su propio proyecto.

**Entrevistador:** Exacto, claro.

**Entrevistador:** Y, bueno, el 99.9% de las APP que se hacen en el mundo son de infraestructura, ¿cierto?

**Entrevistado:** Sí.

**Entrevistador:** ¿Hay cabida aquí?, ¿qué futuro le ves tú, o qué viabilidad le ves, a que se desarrollen APP en otros campos, que no sea la infraestructura, sino, de programas, o, no de vías, sino, de puertos, hospitales, escuelas?, ¿qué opinión tienes ahí?

**Entrevistado:** Digamos, las APP es para desarrollar proyectos de infraestructura productiva y social. La infraestructura productiva, digamos, en lo que se ha venido definiendo en diferentes documentos, es toda infraestructura donde uno puede cobrar o cargar una tarifa. La infraestructura social, es esa infraestructura que tiene que proveer el estado, pero que difícilmente uno le puede cargar una tarifa al usuario, de ahí, entra toda infraestructura digamos, no sé, infraestructura de colegios públicos, hospitales, espacios públicos, bueno, ahí entra un montón de infraestructuras. Y las APP están

hechas para desarrollar todo tipo de infraestructuras, pero esa infraestructura, tiene que ser una infraestructura más dura.

**Entrevistador:** Esto no es tangible.

**Entrevistado:** Tangible, sí, muchas veces, se tiende a confundir la infraestructura tecnológica con la estructura dura, y eso no es infraestructura, porque infraestructura tecnológica tiene el problema que se desactualiza muy rápido, y al final lo que nos interesa no es el aparato, sino, el servicio que provee el aparato, y de hecho, cada vez, cómo la actualización tecnológica es cada vez mayor, entonces uno puede decir que: “Lo que es rápido, el servicio de hoy, no va a ser bueno para mañana”, sino que tiene que ser un manejo, digamos, mucho más rápido y mucho más eficiente, para poder uno decir que está en términos adecuados para la prestación de servicios dedicada a la ciudadanía, entonces las APP, es para lo duro.

El tema tecnológico, es un tema que puede ser complementario para este tipo de proyectos, donde habrá que analizarse todas esas características, de manera muy, muy...

**Entrevistador:** Puntual.

**Entrevistado:** Puntual, sí. Hay infraestructura tecnológica, obviamente, claramente, que se concesiona, tiene su propio esquema de implementación y de ejecución, todo lo que tiene que ver con las redes, y la administración del espectro que hace la Agencia Nacional del Espectro, todo lo que tiene que ver con telefonía móvil, todo lo que tiene que ver con internet, esa infraestructura, digamos, que se puede, eso es ya más de infraestructura de [voces indistintas]. Ya lo que es el equipo de cómputo, lo que es esa

infraestructura, esa tecnología, el software, por ejemplo, eso también se desactualiza tan rápido, que no vale la pena hacerle contratos APP al final, sobre la infraestructura dura claramente, vías, todo, y ahí cabe todo lo que te digo, cabe todo, cabe todo.

**Entrevistador:** ¿Por qué un proyecto de AB se decide hacer en APP, y no en licitación normal?, ¿Por qué el Gobierno escogería la APP como modalidad, y no como construcción normal?, cuál es, ¿cómo, los puntos claves por los que, si este proyecto es así, se va por APP, o si es de otra forma, se va por el otro lado?

**Entrevistado:** Entonces, existe una obligación dentro del marco normativo actual para las APP en Colombia, que el que va a desarrollar el proyecto tiene que justificar la modalidad de ejecución del proyecto, es decir, que tiene que definir por qué la APP es mejor que cualquier otra alternativa de ejecución.

**Entrevistador:** Okay.

**Entrevistado:** Y para eso, el DNP, al momento en que salió vigente la norma, reglamentó, a través de un acto normativo, un acto resolutivo, que se tiene que implementar un análisis de valor por dinero de los proyectos, a través de una metodología, y ellos recomiendan una metodología, no es la única, pero recomiendan que esta es la metodología del Comparador Público Privado, y lo que hace, básicamente ahí, tácitamente, es comparar el proyecto de si uno lo hiciera por un esquema 100% administrado por la entidad pública, así lo hace a través de un esquema APP donde es un privado el que desarrolla el proyecto.

En principio, lo que permite el desarrollo de un proyecto, lo que permite generar beneficio respecto del esquema, en comparación, cuando uno mira, esquema APP

versus un esquema de obra pública tradicional, que puede ser parte de lo que uno puede analizar en ese esquema analítico, es la asignación de los riesgos. Lo que fundamenta el APP es la asignación de los riesgos, si yo hiciera 100% público, pues yo como público tengo que administrar todos los riesgos, pero los riesgos, algunas veces, son muy difíciles de administrarlos y gestionarlos desde la entidad pública. Hay unos riesgos que puede administrar y gestionar mucho más eficientemente el sector privado porque, de hecho, es lo que hacen todos los días.

Como está planteado, hoy en día, en los APP, hay unos riesgos que ya, per se, son del privado. ¿Cuáles son esos riesgos que son per se del privado? El riesgo de financiamiento, el que tiene que poner la plata para poder hacer la obra, el riesgo de construcción porque tiene que construirla, y el riesgo de operación y mantenimiento, porque es que la infraestructura, ahora, no se paga, si no, hasta que esté disponible y cumpla con unos niveles de servicios y estándares de calidad, entonces disponible es que esté en uso, y que cumpla con unos estándares, digamos, que uno ya tiene definido es un servicio, que tiene que brindar a la ciudadanía. Si no cumple con eso, entonces no hay remuneración para el privado, entonces ya hay unos riesgos que per se los tiene que administrar sí o sí, el privado. Ahora, hay que mirar si efectivamente esos riesgos, y la materialización de esos riesgos son suficientemente grandes e importantes para que deseablemente el proyecto sea un APP, para que uno diga al privado: “Adminístrelos, usted, gestiónelos”, ya como público me encargo, de pronto, de gestionar otros riesgos, pero no esos.

**Entrevistador:** ¿Y esa valoración se encarga de hacerla el privado o el público?

**Entrevistado:** Depende.

**Entrevistador:** ¿De dónde venga la iniciativa?

**Entrevistado:** Exactamente. Si la iniciativa es pública, la hace el público, si la iniciativa es privada, la hace el privado.

**Entrevistador:** Y una pregunta, por ejemplo, por medio de un APP yo me gané la licitación tal, construyo la vía de tantos kilómetros, empieza a utilizarse, quedó bien hecha, ahí en seguida el Gobierno, me la paga completo el Gobierno dice: “Con el recaudo del peaje, páguesela”

**Entrevistado:** Eso depende del esquema que se plantee dentro del negocio, finalmente uno analiza si los peajes son suficientes para repagar, en el caso de una vía para repagar la inversión, y su operación, y su mantenimiento, ¿sí?, si no es suficiente, pues tendrá que cerrar financieramente el modelo de alguna otra manera, y normalmente, cómo lo hacen las vías 4G es que lo hacen a través de vigencias futuras, entonces hay un umbral de peajes que se piensan cubrir, pero hay que poner plata por parte del sector público. En otros casos se paga 100% con peajes.

**Entrevistador:** Okay.

**Entrevistado:** Eso, digamos, es relativo para cada proyecto, y cada proyecto tiene, dependiendo la complejidad que tenga en términos de infraestructura, la cantidad de inversiones que tenga que realizarse y demás, pues eso es totalmente variable, que al final, uno dice: “¿Qué es lo recomendable?, lo recomendable es lo que menos riesgos represente para el Gobierno nacional.

**Entrevistador:** Bueno, y ya para finalizar la tesis, junto al tutor, definimos doce factores críticos, que, para mí, hacen que un APP tenga éxito o no.

**Entrevistado:** Sí.

**Entrevistador:** Entonces, la idea es que tú me ayudes poniéndole el número del uno al doce. Uno el que consideras como el más importante, el más crítico, y doce, el menos.

**Entrevistado:** Listo, pues vamos mirándolos. El primero, el más importante es la gestión de riesgo, sigue el diseño del modelo financiero de la inversión porque esto es un negocio. Qué el proyecto sea de interés público, también es totalmente irrelevante, es supremamente importante porque si no hay interés público, pues no hay proyecto, no hay nada.

Pues, bueno, ya ahí iría, no sé, ¿cuál puede ser el cuarto? La transparencia es supremamente importante, el marco legal también lo es, los mecanismos de evaluación, la autonomía del sector público sobre el privado, el impacto ambiental, la factibilidad. Digamos que, diez acá durante el retorno de la inversión, once en la estructura organizacional de las partes, ahí está.

**Entrevistador:** ¿Y te parece que esos factores están bien?, ¿hay alguno que de pronto sobra?, ¿alguno que falte, por fuera, que se pueda incluir?

**Entrevistado:** A ver, a ver, que yo te pueda decir.

**Entrevistador:** ¿Te parece que ahí abarca como lo más claro?

**Entrevistado:** Sí, yo digo que hay cosas que se pueden agrupar, hay temas muy relevantes ya en el desarrollo del proyecto como un todo, que se desarrolla durante la etapa de factibilidad y la viabilidad de este. Tú, acá, miras el tema del impacto ambiental, pero hay que preguntarse también el impacto social que tiene el proyecto.

**Entrevistador:** Claro.

**Entrevistado:** Qué tampoco lo veo acá, pero pues está. Hay temas, por ejemplo, como el conocimiento que pueda tener el entorno sobre este tipo de proyectos, y de sus bondades, beneficios, y de sus requerimientos, eso no está en ningún lado acá, por ejemplo, y eso es supremamente importante, porque es que, si no, la curva de aprendizaje es mucho más larga.

**Entrevistador:** Okay.

**Entrevistado:** Aunque a nosotros nos ha ido bien. Cuando se montó este esquema de ejecución, yo hacía parte del DNP, y yo puedo decir: “Yo fui parte de ese equipo que hizo la ley, la normatividad, las guías, como que abrió el camino para ese tipo de proyectos en Colombia”.

**Entrevistador:** Eso fue en el 2012.

**Entrevistado:** Eso fue en el 2011, 2012, y en ese entonces, parte, nosotros que miramos todos los vicios que tenía la contratación pública, y tratamos de vincular las mejores prácticas, ahí pudimos hacer un comparación, y me acuerdo bien que en su momento, que nosotros pudimos implementar los primeros proyectos en los cinco años posteriores a la implementación de la norma, nos dábamos por bien servidos, porque en Europa, en Inglaterra, en Canadá, después de que se creó la norma en los setenta y en los ochenta, los proyectos empezaron como cinco, seis años después, siete años.

Aquí, nosotros, ya teníamos unas victorias tempranas muy grandes que eran toda la 4G en dos años, eso fue el cambio.

**Entrevistador:** ¿Y todas las 4G se hicieron a través de ese modelo?, o ¿la gran mayoría?

**Entrevistado:** Sí, todas las cuatro G, todas. No hay una que no sea APP, todo lo que hace la ANI es APP.



## Anexo 4 Juan Carlos Quiñones

Respuestas cuestionario:

|    |   |  |
|----|---|--|
| 9  | - | Relación con los grupos de Interés (Comunidades-Gobierno-Empresarios)    |
| 8  | - | Macroentorno a la inversión  |
| 10 | - | Estructura organizacional de las partes                                  |
| 1  | - | Gestión del riesgo para las partes.                                      |
| 5  | - | Factibilidad y viabilidad.   |
| 2  | - | Diseño del modelo financiero o inversión                                 |
| 6  | - | Transparencia del proceso de licitación y de las entidades regulatorias. |
| 7  | - | Impacto Ambiental  |
| 4  | - | Proyecto de interés Público  |
| 11 | - | Mecanismos de Evaluación   |
| 12 | - | Autonomía del sector público sobre el privado.                           |
| 3  | - | Marco legal.   |

Entrevista:

Entrevistador: Listo, Juan, perfecto.

Entrevistado: Bueno, entonces, ahí. ¿Qué es importante contarte? Las APP llegan a Colombia como una figura jurídica en el 2012, con una Ley, que es la 1508.

Entrevistador: O sea, es algo nuevo, por decirlo así.

Entrevistado: Es algo relativamente nuevo, exactamente. El modelo nace en el Reino Unido, en la década de los setenta. Había un problema de restricciones presupuestales para construir infraestructura por lo costoso. Había, de alguna manera una crisis económica, y como una política anticíclica para incentivar la construcción de infraestructura pública, lo que el Reino Unido se ideó fue vincular capital privado para que el sector privado pudiera conseguir la financiación para la construcción, y con la

explotación comercial del proyecto, durante la etapa de operación de mantenimiento, se pagará y tuviera su rentabilidad.

Entonces, empieza el modelo a progresar en el Reino Unido, luego, después, se hace realmente muy popular. Aquí, antes de la Ley 1508 de 2012, había un referente en la Ley 80, que es el estatuto de contratación desde el año 93, hablaba de las concesiones, pero lo que se hizo en 2012 fue generar todo un esquema de asignación eficiente de riesgos.

Entonces, el principio de asignación de riesgos que se trajo a Colombia en el 2012 es: “Yo le asigno el riesgo en un proyecto de Asociaciones Público-Privadas a la parte que esté en mejor condición de mitigarlo y administrarlo”. Eso quiere decir que si el privado es el que se puede conseguir la plata porque es un Project Finance, entonces la financiación va a ser un riesgo del privado.

Entrevistador: Okay.

Entrevistado: Si el privado es el que sabe construir, el riesgo constructivo va a ser del privado. Si el Estado es el que tiene el manejo del orden público, entonces, la oposición social al proyecto, o

problemas de no instalación de estaciones de peaje porque la comunidad no quiere, va a ser del Estado. Y, así, con esa lógica de quién está en mejor condición de administrar y mitigar el riesgo, así se va a repartir el riesgo a partir de 2012 en Asociaciones Público-Privadas.

Y se ratifica la idea de que las Asociaciones Público-Privadas es una forma de vincular capital privado para la provisión de infraestructura pública y los servicios asociados. Entonces, eso en términos generales, es el marco de las Asociaciones Público-Privadas. Y, se contempla Asociaciones Público-Privadas para el orden territorial, que es particularmente el interés de tu tesis.

Había unas restricciones en esa legislación inicial de 2012, por ejemplo, se decía que los alcaldes y gobernadores no podían firmar contratos de Asociaciones Público-Privadas en el último año de gobierno. y digamos que era como una restricción.

Entrevistador: Eso es como una ley de garantías, por decirlo así.

Entrevistado: Es como una ley de garantías, pero que no tenía mucho sentido en el esquema de asociaciones público-privadas, porque realmente las Asociaciones Público-Privadas son un mecanismo en dónde, por ejemplo, problemas como la corrupción no se dan, porque todo el tema de estructuración, cuándo es por ejemplo una iniciativa privada, es decir, que se originan en particular de una manera en el Estado, pues eso es un proceso largo. Y ese privado, por unos incentivos legales, va a tener el chance de ser el contratista al final por ser el originador.

Entrevistador: Pero lo que yo tengo entendido también es, cuándo la iniciativa nace del orden privado, igual va a licitación. Y si hay 100 empresas más que quieran participar, las 100 pueden, ¿no?

Entrevistado: Depende, porque si tú en la iniciativa privada no pides desembolsos de recursos públicos, no se va a licitación pública.

Entrevistador: O sea, si yo pongo el billete, yo lo hago.

Entrevistado: Exacto, yo no le pido ni a la entidad territorial, ni a la nación que aporte recursos públicos al proyecto, si no que yo le digo: “Toda la financiación que yo voy a conseguir como privado, me la voy a pagar con la explotación comercial, sin necesidad de pedirle a usted plata”.

Entrevistador: Okay.

Entrevistado: Entonces la exploto o con peajes, o la exploto con cargo al usuario, o la exploto con la actividad comercial derivada a la infraestructura por un plazo determinado. Entonces, si esa regla se cumple, yo no me voy a licitación pública, lo que sucede es que se publica el proyecto después de que se ha aprobado en la etapa de factibilidad.

Estas Asociaciones Público Privadas de origen privado, o sea, las iniciativas privadas tienen tres etapas, una etapa de prefactibilidad, en donde lo que tiene que demostrar el particular es que el proyecto hace parte del Plan de Desarrollo Territorial, tiene que hacer una descripción general del proyecto, y luego, si se aprueba la etapa de prefactibilidad, se pasa a una etapa de factibilidad, que ya son estudios y diseños de viabilidad, de ingeniería, más detallados, el modelo financiero, la minuta del contrato, es decir, todos los documentos del proyecto.

Entrevistador: ¿Y quién aprueba que vaya de la etapa uno a la dos?

Entrevistado: La entidad territorial a la cual se le presenta el proyecto.

Entrevistador: Okay.

Entrevistado: Entonces, supongamos que se le presenta la iniciativa privada a la gobernación, entonces seguramente la gobernación tendrá su secretaría de infraestructura o de planeación, ahí las competencias se organizarán. Es esa la entidad encargada de aprobar.

Entrevistador: O sea, ¿hay todavía no hay nada nacional?

Entrevistado: Hasta ahí, no hay nada nacional.

Entrevistador: Okay.

Entrevistado: En la etapa de factibilidad, lo que sí pide la norma es que haya una validación financiera por parte de una entidad de segundo piso, eso en términos simples se traduce en una entidad como Fonade o Findeter, o la FDN, que cojan el modelo financiero del privado y validen que financieramente está bien hecho. Y la otra participación de entidad nacional es el Ministerio de Hacienda, porque el Ministerio de Hacienda tiene que aprobar los riesgos y la asignación de riesgos del proyecto.

Entonces, independientemente de que sea territorial, yo voy al Ministerio de Hacienda: “Señores, Ministerio de Hacienda, está es la asignación de riesgos”, y el Ministerio de Hacienda estudia, hace varias preguntas, seguramente solicita algunos ajustes, y luego, si le parece técnicamente bien al Ministerio, aprueba la asignación de riesgos. Entonces después de que se surtan todas estas etapas, ese plazo de factibilidad es máximo de dos años. No puede superar de dos años. Cuando se surten todas estas etapas, ya, entonces, el proyecto se pública en el Cecop, y se dice: “Mire, el originador X me ha

presentado este proyecto, está aprobado en factibilidad”. Llama, lo publicamos para preguntarle al mercado si está interesado en participar en este contrato.

Entonces, ahí, pueden pasar dos cosas, que en el plazo en cuál está colgado en el Cecop, que sí no estoy mal creo que un mes o tres meses, no recuerdo bien, puede que un tercero diga: “Yo estoy interesado”. Entonces, si un tercero está interesado, eso se va a selección abreviada, ese es el procedimiento, pero hay unos puntos a favor del originador, por eso es por lo que, por lo general, el originador siempre está en una muy buena posición de ganar. Y sí en ese mes o tres meses no se presenta nadie, entonces, se contrata directamente el proyecto con el originador. Ese es el esquema de las iniciativas privadas, que es tanto para el nivel nacional como para el nivel territorial.

Pero, entonces, yo te contaba que había una restricción para firmar contratos de Asociaciones Público-Privadas en las entidades territoriales en el último año de Gobierno. Eso afortunadamente se eliminó con la Ley 1882 que se expidió hace un año, eso fue en enero de 2018, entonces ya no hay barreras de ese tipo porque estructurar un proyecto de iniciativa privada toma tiempo, tres, cuatro años, entonces, llega el momento en que es el último año de Gobierno, y por esta...

Entrevistador: Se estanca.

Entrevistado: Pues, se estanca, entonces se eliminó eso, y ya las entidades territoriales pueden firmar los contratos de asociación público-privada.

¿Cuál es la lógica de esto? Es muy sencilla, es un muy buen negocio para el privado, y es una forma para que el Estado priorice el gasto público, entonces, no voy a gastar en

infraestructura, a pesar de que la necesito, pero si voy a gastar, por ejemplo, en salud y en educación. Y en el entre tanto para construir esta infraestructura, el privado me ayuda, porque le privado se levanta la plata, y ya después se va pagando con la explotación. Esta es la lógica que hay detrás de este tema de las Asociaciones Público-Privadas.

Entrevistador: ¿Por qué un proyecto? o, ¿Cuáles son los beneficios y los contras de hacer un proyecto a través de una APP y no de una concesión normal, o de un proyecto normal?

Entrevistado: Correcto, esa es muy buena pregunta. Uno de los requisitos para tramitar una Asociaciones Público-Privadas es una cosa que se llama “El Comparador Público Privado”. “El Comparador Público Privado” es un criterio técnico establecido por el Departamento Nacional de Planeación, y de hecho, hay una resolución que habla del Comparador Público Privado, y es básicamente, en términos sencillos, decir: “¿Cuánto le cuesta a usted, señor Estado, construir un proyecto por obra pública?, en dónde todos los riesgos, o la mayoría de los riesgos los retiene el Estado, y dónde tiene que desembolsar un recurso público para pagarle al contratista, una vez culmina la obra, y a medida que la vaya ejecutando frente al hecho de que usted no tenga que retener todos los riesgos, si no que pueda asignar gran parte de ellos al privado, no tenga que hacer desembolsos inmediatos, si no pueda generar, si es una estructuración pública que tiene desembolsos públicos, a través de vigencias futuras, o no tenga que hacer ninguna erogación porque es una iniciativa sin desembolso de recursos públicos.

¿Qué es más eficiente en relación costo – beneficio?” Es lo que se pregunta el Comparador Público Privado.

Si el resultado aplicara esos criterios técnicos del DNP, ¿es que es más eficiente hacerlo por APP? pues está chuleado. Si el resultado es que es mejor hacerlo por obra pública, pues, entonces, se va por obra pública.

Entrevistador: ¿Así, entonces, yo, constructora, haya dado la idea, y resultó que es mejor por obra pública?

Entrevistado: Correcto. Se va por obra pública.

Entrevistador: Se va por obra pública.

Entrevistado: Sí. Si esa evaluación de la relación costo/ beneficio del Comparador Público Privado da que es por obra, eso es un criterio que hay que respetar porque es un parámetro muy técnico, digamos que, Planeación Nacional ya ha fijado para estos casos.

¿Cuál es la crítica que se les hace a las APP en el mundo? Es, al final del día, un proyecto por APP va a salir más costoso porque la tasa de financiación, o la tasa de interés que se le cobra al privado por parte de los financiadores, es más alta que la tasa de interés, por ejemplo, de títulos TES del Estado. Entonces, el Estado termina pagando esa financiación a un costo más alto de que si se hiciera,

por ejemplo, por obra pública. Pero lo mismo, hay que sopesar eso con los riesgos que asume el privado, hay que sopesar eso con que puede o no haber gasto, o el gasto de inversión se lleva en el tiempo a un largo plazo, entonces hay que jugar con todas



esas variables, pero lo cierto es que una de las ventajas de la concesión es que un privado se encarga de construir, operar y mantener esa infraestructura por un plazo.

Entrevistador: ¿Y hay posibilidad de que sea solamente? La APP la construyó, y yo he Estado cuándo la terminó de construir, le pagué, y ya es del Estado, obligatoriamente si es APP, ¿el qué la construye, la explota por un tiempo?

Entrevistado: Sí. La ley 1508 dice, son tres condiciones: "Qué sea un APP para un proyecto que supere 6,000 salarios mínimos", es una condición. Dos: "Qué la APP debe, además de provisionar el servicio que implica, de alguna manera, construcción o la operación y mantenimiento, implica que se preste el servicio de administración del proyecto por un tiempo, y que hayan unos indicadores de servicio", entonces lo otro bueno de las APP es que, antes cuando teníamos el esquema de concesiones viejo, ocurría un problema, y es que, por ejemplo, se iba a construir una vía, se ponía una estación de peaje, la vía estaba en construcción, pero ya se cobraba el peaje, y el concesionario iba recibiendo el peaje, ¿sí?

Entrevistador: Pero eso actualmente sigue pasando.

Entrevistado: Pero en el esquema de APP, ya no. En el esquema de APP se recauda el peaje, pero es se deposita en un patrimonio autónomo, y no se le libera al concesionario hasta que no termina lo que se llama una unidad funcional.

Entrevistador: Okay.

Entrevistado: Y una unidad funcional es básicamente un número de kilómetros de vía terminada, recibida por la entidad, que cumple unos estándares de calidad y que es puesta al servicio. Ahí, esa plata que se acumuló en el patrimonio autónomo, ahora si se la transfiero a usted, concesionario.

Entrevistador: Okay, sí, te lo decía porque en la vía Sincelejo a Coveñas, hay dos peajes.

Entrevistado: Sí.

Entrevistador: Uno en Tolú Viejo y el otro ya en Coveñas.

Entrevistado: Sí, okay.

Entrevistador: Y, eso hubo todo un problema hace como dos años.

Entrevistado: Claro.

Entrevistador: La comunidad también protestó, y la idea del segundo peaje es recaudar plata para empezar a construir una variante que viene desde Antioquía, Córdoba, atraviesa, y llega a Bolívar.

Entrevistado: Okay. Y esa variante sería, ¿una vía concesionada, o una vía del Invías, o una vía de la Gobernación?

Entrevistador: Ahí, sí, no tengo ni idea. Yo creo que es concesionada, si no estoy mal.

Entrevistado: Okay. Sí, las APP permiten recaudar, pero una cosa es recaudar y otra cosa es pagar, entonces se permite el recaudo, pero el pago al concesionario está sometido a la condición de que la unidad funcional esté terminada. Entonces, por ejemplo, en ese caso que planteas se podrá recaudar, el señor concesionario tendrá que diseñar, construir y terminar la variante, y una vez termine la variante, todo eso que se ha venido acumulando, ahí se le libere.

Entrevistador: Ah, okay. No es como, la del peaje la uso para construirla.

Entrevistado: No, exactamente. La plata que yo recaudo, no la utilizo. Eso implica que el esfuerzo de financiación es muy exigente para el privado, porque tiene que conseguirse toda la plata hasta que termine.

Entrevistador: Claro, bueno. Y pasando ya como a un segundo tema. El 90% de las APP a nivel mundial son enfocadas en infraestructura, vías.

Entrevistado: Así es.

Entrevistador: ¿Qué experiencia o qué conocimiento tienes tú de cómo han funcionado, o si es un proceso similar, una APP, no sé, para un hospital, ¿o para otro tipo que no es una vía?

Entrevistado: Correcto, infraestructura social.

Entrevistador: Exacto.

Entrevistado: Sí. Colegios, hospitales, cárceles. Hay un problema en el marco legal colombiano, y, sobre todo, en el criterio presupuestal, y es que, cuándo uno hace una iniciativa privada, uno tiene un límite para pedirle al Estado desembolso de recursos públicos. Entonces el límite es del 20% para vías, y el 30% para cualquier otro tipo de infraestructura. Pero si nosotros decimos que el proyecto es autofinanciable porque hay una explotación comercial, pues esa explotación comercial se puede dar en la infraestructura económica, en las vías, en los aeropuertos, pero en una cárcel, en un hospital, en una escuela, en una universidad, no es tan clara.

Entonces, hay una crítica, y es, yo no puedo desarrollar iniciativas privadas a plenitud en infraestructura social porque tengo ese límite de solicitud de desembolsos y eso hace que no se pueda cerrar el proyecto financieramente. Entonces, prácticamente, ese tipo de proyectos los tiene que estructurar solamente el Estado, porque el Estado pone toda la plata, lo que pasa es que lo hace con cargo a vigencias futuras.

Por ejemplo, acá en el CAN, no ha despegado todavía las dos torres del CAN, que es un proyecto a cargo de la agencia Virgilio Barco, porque tienen ese problema. Cómo presupuestalmente podemos entender que nosotros vamos a hacer un gasto de inversión, y no vamos a contraer una deuda, para poder sacar una infraestructura, que, en términos generales, no la puedo explotar porque van a ser edificios públicos. Entonces, esa es una crítica que se ha venido haciendo.

La única experiencia que yo tengo presente en Colombia es, unos proyectos de cárceles que ayudó a estructurar la FDN en el norte del país, que van andando, todavía no sé han adjudicado hasta donde

tengo entendido, pero van andando y parece que va bien su estructuración, pero, sí, esa situación hace que sea más difícil explotar las APP en infraestructura social, como no ocurre en la infraestructura económica que es más fácil.

Entrevistador: Y de tu experiencia profesional, aquí, o de antes dónde hayas trabajado, ¿has tenido relación directa como estructurando una? ¿qué baches has encontrado? ¿qué huecos?

Entrevistado: Hay un tema muy complejo ahí, y es la demora de las entidades a las cuáles se les presenta los proyectos para evaluarlos, pero ahí hay una ventaja, la Ley 1882 que te señalaba del 2018, permite que en las iniciativas privadas, el originador genere los recursos a través de un patrimonio autónomo, los deposite en un patrimonio autónomo para que, a través de esos recursos, se pague la validación técnica, financiera, además de este requisito de la banca del segundo piso, por parte de la entidad pública, porque muchas veces, lo que ocurre sobre todo en las entidades territoriales, no hay conocimiento suficiente de la figura o no hay la planta de personal, entonces se quedan estancadas las iniciativas por eso.

Entrevistador: Claro.

Entrevistado: Entonces, la Ley 1882 dijo: “Cómo eso está pasando, no hay ningún problema. Señor, originador, ponga la plata para pagarle a un equipo especializado que a nombre de la entidad le evalúe a usted la iniciativa”. La entidad es autónoma y tiene que seguir los procedimientos de selección de Ley 80 para seleccionar a ese validador, a ese consultor, y el patrimonio autónomo, la plata que está ahí en el patrimonio

autónomo le paga a ese consultor, de tal manera que, el hecho de que las entidades no tengan presupuesto para evaluar tampoco sea un problema.

Entrevistador: ¿Y no sale viable, yo constructor perdí esa plata?

Entrevistado: Sí, eso es a cuenta y riesgo.

Entrevistador: Okay.

Entrevistado: El hecho de que yo, por ejemplo, esté en etapa de factibilidad, incluso, el hecho de que yo haya pasado la etapa de factibilidad, y por alguna razón, el proyecto no salga, no le genera responsabilidad a la entidad.

Entrevistador: Sino al Estado.

Entrevistado: Así es. Ese es un escollo. Otro escollo que uno ve es muchas veces, que la política de asignación de riesgos no es la más acertada, por ejemplo, hay un riesgo que es el riesgo regulatorio, ¿qué pasa si más adelante, el Estado expide unas normas que le impactan la rentabilidad al inversionista del APP en el año siete, o en el año ocho, o en el año nueve? o porque se generaron nuevos tributos, o porque se generaron nuevas condiciones de operación de infraestructura que generan inversiones nuevas más caras, en fin. Ese riesgo debería estar 100%, a mi modo de ver, en cabeza del Estado, pero lo que ha dicho el Estado en las políticas Conpes de riesgos, es no. Ese riesgo se le debe asignar al privado, y algunas veces las entidades lo que hacen es que lo distribuyen, pero en estricto sentido ese riesgo regulatorio, sobre todo en sectores,

como, por ejemplo, el aeroportuario, debe estar siempre en cabeza del Estado, pero tenemos esa falencia en la política de riesgos. Entonces,

eso es lo que yo he visto como dificultades. Una dificultad institucional de tiempos rápidos de respuesta, y una dificultad en la política pública de riesgos.

Entrevistador: Bueno y, para terminar. Yo, de lo que he leído y he investigado, saqué doce factores qué hacen que un APP tenga éxito o fracase.

Entrevistado: Okay.

Entrevistador: Entonces, pedirte el favor, si tú, como ejercicio, me podías llenar de uno como para ti, el más importante y el más crítico para el éxito, y el doce es como el menos.

Entrevistado: Listo.

Entrevistador: Y si hay uno en tu opinión, qué dices: “No, esto no tiene nada que ver, o mira, agrégale este”.

Entrevistado: Okay, entonces el más importante de 1 hacia abajo, ¿no?

Entrevistador: Mjum

## Anexo 5 Dionisio Arango

Entrevista:

¿Considera las Asociaciones Publico Privadas como una forma para que el gobierno reduzca y evite riesgos?

- -Es una forma para que el gobierno reduzca los riesgos, y en muchos casos los evita en su mayoría. Además, le está entregando a particulares todo el desarrollo de la infraestructura a riesgo del particular y concentra en ese particular y exige que tenga muy buena experiencia y conocimiento para poder para que a su vez pueda prestar un servicio una vez entre en operación la infraestructura prometida en la APP. Por ende, si es muy buena opción para efectos de reducir riesgos en lo público. -

¿Cree que hay cabida para las APP en otros sectores aparte del de infraestructura?

- -Yo no conozco sino las aplicaciones de infraestructura, pero creo que podría haber seguramente en otras áreas, tengo entendido que las hay en la medida en que haya actividades que puedan ser entregadas a particulares y que se riesgo pueda ser entregado o compartido con ese privado. Pero no conozco, y solo tengo experiencia en infraestructura. -

¿Qué importancia tienen las entidades de 2do piso como Findeter o Fonade en la estructuración de las APP?

- -En cuanto a Findeter y Fonade, yo no he visto a ninguno de los dos participando de esos procesos. Todo lo que ha hecho la ANI y el gobierno Central con todos los concesionarios ha sido a través de bancos generalmente bancos grandes como



Bancolombia, Davivienda, y bancos internacionales, bancos de otras partes. No he visto ni ha Findeter ni ha Fonade, tal vez lo estén haciendo en la parte de estructuración proyectos ayudándoles seguramente a municipios y a departamentos, pero no los he visto financiando. Seguramente por lo que los procesos son costosos y no hay la capacidad. No lo sé, pero no los he visto en esa actividad.

¿Dentro del proceso de estructurar y ejecutar una APP, que cree que se podría mejorar?

- -Creo que debería mejorarse la manera como se evalúa cada una de las licitaciones. Hasta ahora ha habido una definición única y es al que mejor precio obtenga, el precio más reducido, pero eso requiere mucho más, creería yo que hay mucho campo para mejorar. Porque ocurre también que cuando llegan, llegan 5 personas porque realmente no es que lleguen muchos a cada una de las licitaciones, esas no son licitaciones ni de 30 ni de 40, sino que son por lo general entre 2 y 5 o 6 organizaciones o consorcios. Llegan y dependiendo del número de personas ellos colocan sus valores a última hora. En otras palabras, llevan varios sobres u oferta única y dependiendo del número de participantes que haya, los que haya allí presentes colocan uno u otro sobre. Eso creo que valdría la pena mejorarlo o revisarlo como se mejora. -

¿Está la legislación actual, apropiada para las APP?

- -Hay un punto que es necesario precisar, por lo menos en el caso de Pereira ocurrió y es que en los municipios como es el caso de Pereira, no estaban preparados para ese tipo de cosas, y esperaban o tenían la expectativa de que tuviera el concesionario que pagar impuestos como paga una persona cualquiera, como cuando tiene un contrato de prestación de servicios o un contrato de obra con el estado y es que

le descuentan inmediatamente en la 1ra cuenta unos valores específicos. Inclusive hay jurisprudencia sobre el tema y ha hecho pues que en muchas partes del país no funcionen de esa manera, sino que el concesionario paga periódicamente ese tributo y así es admitido. En el caso de Pereira hay un litigio, una diferencia de opiniones entre el concesionario y el contratante y por esa razón menciono que hay que avanzar en mejorar esa parte legislativa.

Respuestas Cuestionario:

|    |   |  |
|----|---|--|
| 10 | - | Relación con los grupos de Interés (Comunidades-Gobierno-Empresarios)    |
| 9  | - | Macroentorno a la inversión  |
| 11 | - | Estructura organizacional de las partes                                  |
| 3  | - | Gestión del riesgo para las partes.                                      |
| 1  | - | Factibilidad y viabilidad.   |
| 2  | - | Diseño del modelo financiero o inversión                                 |
| 6  | - | Transparencia del proceso de licitación y de las entidades regulatorias. |
| 5  | - | Impacto Ambiental  |
| 12 | - | Proyecto de interés Publico  |
| 4  | - | Mecanismos de Evaluación   |
| 8  | - | Autonomía del sector público sobre el privado.                           |
| 7  | - | Marco legal.   |