

# Las Asociaciones Público - Privadas en Colombia: una reflexión sobre el mecanismo en el país entre 2018 y 2019\*

Diego Andrés Buesaquillo-Salazar\*\*

Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Colombia

Lady Katherin López-Buriticá\*\*\*

Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Colombia

<https://doi.org/10.15446/ede.v29n55.79363>

## Resumen

El déficit fiscal en los países en desarrollo supone un deterioro en la inversión estatal en aspectos como infraestructura, repercutiendo considerablemente en el crecimiento económico y desarrollo social de un país. Este panorama ha hecho necesario acoger mecanismos que permitan responder a dicha problemática, entre los cuales se ha optado por impulsar la inversión privada. Es así como las Asociaciones Público-Privadas –conocidas como APP– se han establecido como modelo para la mejora del país, al consolidarse una relación y trabajo conjunto entre el sector público y privado para proveer bienes y servicios a los colombianos. En este artículo, se contextualiza en primer lugar acerca del marco regulatorio de APP vigente, se expone en segundo lugar una breve revisión de trabajos donde se aborda el mecanismo, luego se presenta una descripción de los proyectos APP a febrero de 2019 y 2018 según el RUAPP, y por último se relacionan los resultados observados con el Índice Departamental de Competitividad con el fin de analizar e identificar qué aspectos posibilitan el desarrollo de este mecanismo en los departamentos.

**Palabras clave:** asociaciones público - privadas; infraestructura; inversión estatal; índice de competitividad departamental; marco regulatorio; RUAPP.

**JEL:** H50; H54; H60; L90; O22.

---

\* **Artículo recibido:** 27 de abril de 2019/ **Aceptado:** 20 de junio de 2019/ **Modificado:** 29 de julio de 2019. El artículo es el resultado del proceso investigativo autónomo de los autores. Sin financiación.

\*\* Economista por la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca (Bogotá, Colombia). Correo electrónico: [diego.buesaquillo27@gmail.com](mailto:diego.buesaquillo27@gmail.com)  <https://orcid.org/0000-0003-2789-9311>

\*\*\* Economista por la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca (Bogotá, Colombia). Correo electrónico: [ladyklopezb30@gmail.com](mailto:ladyklopezb30@gmail.com)  <https://orcid.org/0000-0002-9413-3052>

### Cómo citar/ How to cite this item:

Buesaquillo-Salazar, D. A. & López-Buriticá, L. K. (2019). Las Asociaciones Público - Privadas en Colombia: una reflexión sobre el mecanismo en el país entre 2018 y 2019. *Ensayos de Economía*, 29(55), 57-81. <https://doi.org/10.15446/ede.v29n55.79363>

## Public - Private Partnerships in Colombia: A Reflection about Mechanisms in the Country between 2018 and 2019

### Abstract

Fiscal deficit in developing countries implies a deterioration in public investment in aspects such as infrastructure, considerably affecting economic growth and social development of a country as a result. This scenario has entailed the implementation of mechanisms that permit solving this problem, among which boosting private investment has been preferred. Thus, Public-Private Partnerships –known as PPP– have been established as a model for the improvement of the country, by consolidating both a relationship and joint work between the public and private sectors to provide Colombians with goods and services. This article firstly contextualizes about the current PPP regulatory framework; secondly, a number of papers addressing this mechanism are briefly reviewed; thirdly, a description of PPP projects according to RUAPP as of February 2019 and 2018 is presented; and finally, the observed results from the Departmental Competitiveness Index are related as a means to analyze and identify the aspects enabling the development of such mechanism in all the departments –Colombian states–.

**Keywords:** public-private partnerships; infrastructure; state investment; departmental competitiveness index; regulatory framework; RUAPP.

**JEL:** H50; H54; H60; L90; O22.

### Introducción

La vinculación de capital privado en proyectos de infraestructura en Colombia no es tema nuevo. A partir de la constitución de 1991 se abrió camino importante para que obras en distintos sectores se desarrollaran, principalmente en transporte. De acuerdo con el Documento CONPES 3107, leyes en sectores como puertos, comunicaciones y energía facilitaron estos procesos al establecer reglas y condiciones básicas para proveer infraestructura con participación privada. De hecho, el CONPES mencionado es uno de los principales antecedentes, pues estableció los lineamientos de riesgos contractuales del Estado en proyectos con dicha característica y que estuvieran dirigidos a los sectores de transporte, energía, comunicaciones, agua potable y saneamiento básico (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2001).

Aunque la modalidad que venía utilizando el país desde 1983 a través de la regulación del Decreto 222 para proveer bienes y servicios públicos dando la posibilidad de otorgar a particulares contratos de obra pública bajo el mecanismo de concesión, dicha figura no generó los resultados esperados particularmente en las concesiones viales, obras que presentaron retrasos ocasionando consecuentemente un sin número de demandas, multas, así como de renegociaciones que impactaron sustancialmente los costos estimados. Este escenario dio pie a la promulgación de la Ley 1508 de 2012 con el fin de subsanar los errores legislativos e impulsar el desarrollo de obras con participación privada para producir eficiencia y efectividad en el manejo del presupuesto nacional (Becerra, 2014).

Desde entonces, el último régimen jurídico mencionado estableció y ha regulado el uso del mecanismo conocido como Asociación Público Privada –en adelante APP– caracterizado por ser una relación contractual a largo plazo entre un agente público y privado para proveer un bien o servicio público. En Colombia los primeros proyectos estructurados bajo esta modalidad se dieron en los

cuatro proyectos pioneros de la Cuarta Generación de Concesiones Viales o también llamadas 4G, según Documento CONPES 3761, que tuvieron por objeto generar conectividad y acceso a diferentes zonas del territorio como el Pacífico y el Caribe, contribuyendo a su vez a una mejor conexión desde el norte al sur del país. Estos proyectos fueron Girardot - Honda - Puerto Salgar, Mulaló - Loboguerrero, Perimetral Oriente de Cundinamarca y Cartagena - Barranquilla - Circunvalar (DNP, 2013).

Aunque el uso de las APP como estrategia ha permitido alcanzar mejores condiciones de infraestructura pública, el comportamiento en el desarrollo de proyectos de este tipo en el país puede que esté determinado por factores exógenos al funcionamiento del mismo. Por consiguiente, es valioso indagar en uno de dichos factores, como la competitividad de cada territorio para observar qué tan atractivo resulta para la inversión. Esto se vislumbró a través del Índice Departamental de Competitividad bajo el cual se realizó un análisis teniendo en cuenta seis departamentos con una cantidad determinada de proyectos a corte de febrero en 2018 y 2019 para instaurar la hipótesis de si ser un departamento competitivo es fundamental para concentrar proyectos de APP, y así, explicar de alguna manera el rezago en algunos de los territorios comprendidos.

Así pues, el presente texto se divide en siete partes. La primera expone el origen de las Asociaciones Público-Privadas en Colombia y sus respectivas etapas. En la segunda se encuentra la regulación establecida del mecanismo mediante la Ley 1508 de 2012. La tercera parte muestra algunos antecedentes investigativos sobre el tema desde diferentes disciplinas y enfoques. En el cuarto apartado se analiza el comportamiento de las APP a través de un ejercicio estadístico y con base en los datos del Programa de Apoyo a la Participación Privada en Infraestructura —en sus siglas PAPP— a febrero de 2019. En concordancia con el último apartado, en el quinto se realiza un contraste entre los datos de febrero 2019 y 2018 para ver la evolución de los proyectos en los distintos departamentos. En la sexta parte se indaga en los aspectos que pueden influir para la aplicación de APP en 6 departamentos de Colombia teniendo en cuenta el Índice Departamental de Competitividad 2018. Finalmente se establecen una serie de conclusiones de acuerdo a la investigación desarrollada.

## **Inicio de las Asociaciones Público - Privadas en Colombia**

La infraestructura pública tiene un impacto en las relaciones sociales y productivas externas e internas del territorio. Educación, transporte, saneamiento y vías son aspectos que inciden en las dinámicas económicas del día a día, por lo que, el suministro de estos bienes y servicios resulta preponderante no sólo para el crecimiento económico sino también para el desarrollo social en el país (DNP, 2016).

Sin embargo, el déficit presupuestal en Colombia no permite responder a las necesidades crecientes en infraestructura, resultando propicio acoger estrategias que paulatinamente suplan dichas necesidades, entre las que se destaca la atracción de inversión privada.

Bajo este panorama, desde 1996 se empezó a promocionar la participación privada en financiación, construcción y mantenimiento de los proyectos de distintos sectores del país por parte

del Departamento Nacional de Planeación y el Equipo de Participación Privada en Infraestructura —DNP y PAPP, respectivamente en adelante—, el cual surge con apoyo financiero de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento —BID y BIRF, respectivamente en adelante— (DNP, 2014a; DNP, 2017a). En efecto, la vinculación de capital privado en infraestructura ha presentado fases distintas asociadas con mejoras en los programas estratégicos ejecutados, correspondientes a:

### *Primera fase. Participación privada en infraestructura PPCI-I*

Comprendida entre 1996 y 2002 en apoyo con los organismos multilaterales anteriormente nombrados, se creó el Programa de Apoyo al Proceso de Privatización en Infraestructura responsabilidad del BID, para apoyar al prestatario en el proceso de privatización en los sectores de energía, transporte, telecomunicaciones, agua potable y saneamiento; y el Proyecto de Asistencia Técnica para la Reforma Regulatoria bajo la supervisión del BIRF con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios de infraestructura, incluyendo carreteras, energía, distribución de gas natural, telecomunicaciones, y agua potable y saneamiento básico (DNP, 2014b).

### *Segunda fase. Participación privada en infraestructura PPCI-II*

Buscó apoyar los proyectos de participación privada en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”. Esta fase obtuvo una financiación por parte del BID de \$5 000 000 dólares y un monto de \$2 150 000 dólares del gobierno nacional, para un total de \$7 150 000 dólares. Recursos destinados a financiar los objetivos de mayor impacto del PND (DNP, 2014c).

### *Tercera fase. Participación privada en infraestructura PPCI-III*

Se orientó en proporcionar y continuar con el apoyo a los proyectos de necesidad colectiva en el país de etapas anteriores, al fortalecimiento institucional y técnico de entidades como el DNP, además de contribuir al acondicionamiento de marcos regulatorios a nivel multisectorial. A través del CONPES 3766 se dio su finalización en 2013 dando paso al Programa de Asociaciones Público-Privadas para Colombia, ahora PAPP, que se ejecutaría entre 2014 y 2018 financiado con un monto de hasta \$25 000 000 dólares producto de un empréstito por parte de la banca multilateral, estos recursos se encuentran a disposición de entidades públicas nacionales como subnacionales para la realización de estudios de proyectos de infraestructura en cualquier sector donde se fomente la participación privada (DNP, 2014d).

Este contexto corresponde a los intentos del país por lograr las denominadas Asociaciones Público-Privadas, también conocidas como APP, que finalmente se introducen de manera formal con la Ley 1508 del 2012 (Lozano, 2017) donde se contiene la idea global del modus operandi de las APP en Colombia como mecanismos de colaboración entre capital público y privado para el progreso, especialmente en infraestructura, del país (Escobar, 2017). Para efectos de comprender el desarrollo del artículo se hará un acercamiento breve a las características principales de las APP bajo el marco de la ley.

## Las Asociaciones Público - Privadas en el marco de la Ley 1508

De acuerdo con Lozano (2017) la necesidad de reglamentar las APP fue producto de la integración mundial que buscó eliminar el modelo de contratación tradicional en la que el Estado asume todos los riesgos. Para el año 2012, el Congreso de la República sancionó la ley 1508 “por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones” (p.1).

El Artículo 1° define la figura de APP como:

Las Asociaciones Público Privadas son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio (Congreso de la República, 2012, p.1).

En otras palabras “es un esquema de ejecución de cualquier tipo de proyecto de inversión en donde el sector público y el sector privado trabajan conjuntamente y alinean sus objetivos” (DNP, 2016, p. 4). Seguidamente, se establece en los artículos 3 y 6, características como su ámbito de aplicación y el plazo en años para la ejecución del proyecto.

El artículo 3 enuncia:

“La presente ley es aplicable a todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales encarguen a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura. También podrán versar sobre infraestructura para la prestación de servicios públicos”. (Congreso de la República, 2012, p.1)

Es decir, se celebrará un contrato cuando el Estado requiera la participación de un privado para la construcción o mantenimiento de infraestructura pública. Así como, su derecho a la explotación de acuerdo con las condiciones pactadas y será ejecutado siempre que el monto de inversión sea superior a los 6000 SMMLV (Congreso de la República, 2012).

Por su parte, el artículo 6 establece que “los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público privada, tendrán un plazo máximo de treinta –30– años, incluidas prórrogas” (Congreso de la República, 2012, p. 2). Sin embargo, en caso tal que se supere dicho plazo se requiere el concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social para poder llevar a cabo el contrato (Congreso de la República, 2012). Por lo que se refiere a los tipos de APP, es importante a priori resaltar dos elementos que componen la clasificación, el primero es, quién propone la iniciativa del proyecto; y el segundo, de dónde provienen los recursos para su ejecución. En este sentido, en los títulos II y III del articulado se hace alusión al tipo de iniciativa, la cual puede ser Pública o Privada.

El título II “Proyectos de Asociación Público Privada de Iniciativa Pública” define las etapas para adjudicar un proyecto; iniciando por un sistema de precalificación donde un grupo de oferentes es elegido para iniciar proceso de selección. No obstante, aquella entidad que hace la convocatoria deberá contar antes con todos los estudios necesarios para sostener la viabilidad del proyecto sean técnicos, financieros, ambientales, costo-beneficio, entre otros. Una vez se cuente con la anterior información, el proyecto en primera instancia se presenta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para ser evaluado y remitido con aprobación al DNP donde se determina la conveniencia de uso del mecanismo APP; y de tal modo, seleccionar aquella entidad que represente el “ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca” (Congreso de la República, 2012, p. 4).

Con respecto al título III, denominado “De los proyectos de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada” hay que destacar que la estructuración de proyectos por parte de agentes privados, está dividido en dos etapas: prefactibilidad y factibilidad. La primera de ellas se relaciona con las características y condiciones bajo las cuales se desarrollará el proyecto, mientras la última, reúne el análisis íntegro<sup>1</sup> de la viabilidad del proyecto (Congreso de la República, 2012).

En este orden de ideas, los artículos 17 y 19 establecen los dos tipos de iniciativa privada según de dónde provengan los recursos, es decir, iniciativa privada con recursos públicos e iniciativa privada sin recursos públicos. En el primer caso, las iniciativas privadas que requieren recursos públicos una vez existe un acuerdo entre el originador y la entidad estatal competente, se abre proceso de licitación pública para la elección de un contratista interesado en llevar a cabo el proyecto; dado que se requiere recursos públicos el monto solicitado no puede superar el 20% del monto estimado de inversión del proyecto. Si en última instancia, el originador no es seleccionado, quien ejecute el proyecto debe pagar por los estudios realizados previamente (Congreso de la República, 2012).

De otra parte, según el artículo 19 aquellas iniciativas de carácter privado que no requieren el desembolso de recursos del Presupuesto General de la Nación, de cualquier entidad territorial o fondo público para efectuar el proyecto deberá publicar la documentación correspondiente en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública de manera tal que se pueda conocer terceros interesados en participar en la ejecución del proyecto<sup>2</sup>. En caso de no existir terceros interesados se realizará el contrato con el originador de la iniciativa<sup>3</sup> (Congreso de la República, 2012).

---

1 De acuerdo con el artículo 14, este análisis comprende “el modelo financiero detallado y formulado que fundamente el valor del proyecto, descripción detallada de las fases y duración del proyecto, justificación del plazo del contrato, análisis de riesgos asociados al proyecto, estudios de impacto ambiental, económico y social, y estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental, predial, financiera y jurídica del proyecto” (Congreso de la República, 2012, p. 5).

2 Conforme al artículo 19, en dicha “publicación la entidad estatal competente señalará las condiciones que deben cumplir eventuales interesados” (Congreso de la República, 2012, p. 7).

3 El artículo 20 enuncia que “si un tercero manifiesta su interés en ejecutar el proyecto, (...) deberá manifestarlo y garantizar la presentación de la iniciativa mediante una póliza de seguros, un aval bancario u otros medios autorizados por la ley, acreditando su capacidad jurídica, financiera o de potencial financiación, la experiencia en inversión o en estructuración de proyectos, para desarrollar el proyecto acordado” (Congreso de la República, 2012, p. 7).

Finalmente, el título IV está compuesto desde el artículo 22 hasta el 39 por las “Disposiciones comunes de los proyectos de Asociación Público Privada” relacionadas con temas como: quiénes se beneficiarán por el contrato adjudicado, dónde se debe registrar los proyectos nacionales de APP, las tasas por adición de recursos o prórroga y la culminación anticipada del contrato (Congreso de la República, 2012).

Para los propósitos de la siguiente parte, de este último título se abordará particularmente el artículo 25, el cual hace referencia al Registro Único de Asociación Público Privada —en adelante y por sus siglas RUAPP— donde se dispone:

“El Departamento Nacional de Planeación administrará y reglamentará la operación del Registro Único de Asociación Público Privada, RUAPP, el cual será público y en el que se incorporarán los proyectos que el Gobierno Nacional o las entidades territoriales considera prioritarios, los proyectos de Asociación Público Privada en trámite tanto a nivel nacional y territorial, su estado de desarrollo, los proyectos de Asociación Público Privada que han sido rechazados”. (Congreso de la República, 2012, pp. 8-9)

Dicho de otro modo “es una base de datos administrada por el Departamento Nacional de Planeación que recopila la información sobre el estado de los proyectos que bajo este esquema se desarrollan a escala nacional y territorial” (DNP, 2017b, p. 8).

Visto los elementos principales del articulado que rige las APP, es pertinente hacer una breve revisión investigativa acerca del mecanismo el cual es tan reciente en Colombia en contraste con otras latitudes donde se tiene un mayor bagaje. En este sentido, a continuación, se presenta algunos documentos donde se analiza las ventajas de las APP en el desarrollo de obras de infraestructura, razones del por qué se contempló su implementación y ciertas características que acarrea la financiación del sector privado.

## **Aproximaciones a las Asociaciones Público - Privadas en Colombia**

La promoción de la colaboración estrecha entre el sector público y privado desde la Ley 1508 de 2012 ha suscitado la generación de diversos trabajos que presentan y reflexionan en torno al uso mecanismo en el país. La literatura disponible sugiere en varias ocasiones conclusiones similares sobre el modelo asociadas con hacia dónde puede encaminarse y en qué aspectos es necesario ahondar para comprender mejor su funcionamiento.

En primera instancia García et al. (2017) en su documento dan a conocer de manera general todo lo relacionado con las Asociaciones Público Privadas desde procedimiento y normatividad, así como requisitos y estructuración partiendo de los dos actores principales que se vinculan, el sector privado y público. Bajo este panorama, concluyeron que lo que caracteriza el mecanismo es la relación contractual entre los agentes para proveer un bien y servicio en un tiempo establecido; a su vez, que la carente infraestructura en distintos municipios del territorio colombiano tiene la oportunidad de ser solventada con esta modalidad porque su mayor uso indica

que no sólo está diseñada para responder a temas viales sino que el marco jurídico que la cobija extiende su aplicación a otros sectores como educación, salud y tecnología.

Por otra parte, Beltrán (2017) hace un acercamiento a la naturaleza del mecanismo para determinar sus ventajas y desventajas al realizar un contraste con el instrumento de contratación de obra pública tradicional. En su revisión concluye que el mecanismo de las APP responde a una tendencia mundial, en la cual el Reino Unido ha sido pionero, resalta que Colombia no se puede relegar en su uso, pues contribuye al buen desarrollo social y económico, para lo cual, es fundamental contar con el apoyo del sector privado.

Sobre el último aspecto, González et al. (2014) hacen un análisis más amplio, concordando en que la cooperación con el sector privado representa una oportunidad valiosa para el desarrollo de proyectos de infraestructura del país, a través de mecanismos de financiación como el *Project Finance*. Sin embargo, señalan que, de incumplir con el desarrollo del proyecto, el uso de estos métodos de financiación generan efectos negativos por sus altos costos de transacción. Finalmente, sugieren algunas líneas investigativas tales como los créditos sindicados, vehículos de inversión, renegociación de contratos, financiación a través de *bond projects*, indicadores de servicio, esquemas APP para seleccionar el mejor proyecto y calificación de riesgo, temas en los que se puede profundizar para contribuir a la discusión.

En el caso de González (2014) se realizó un recuento histórico del mecanismo, enfocado específicamente en los proyectos de iniciativa privada. La investigación concluye que estos representan una clara ventaja para el Estado, pues le permite relegar los riesgos económicos y financieros a los particulares, al igual que llevar a cabo proyectos complejos que difícilmente las entidades públicas hubiesen podido llevar a cabo con sus limitantes fiscales.

Vergara (2016) en cambio hizo un discernimiento entre los contratos por concesión y las APP con el fin de encontrar grandes diferencias. Sin embargo, el ejercicio concluyó en que lejos de tenerlas, se asemejan en su modo de ejecutar los contratos a pesar de tener una composición normativa distinta. Esto debido a que los contratos de concesión buscan ejecutar y pagar un contrato de obra al igual que las APP, ya que también son un instrumento jurídico para financiar una concesión, y por ende, cumplir un contrato de obra. Finalmente sugiere que el Estado debe seguir ampliando el uso de APP, para así minimizar riesgos y generar incentivos para que los inversionistas privados incursionen en el desarrollo de infraestructura para obra social.

Por su parte, Londoño (2014) hace una revisión histórica en el escenario internacional del mecanismo aterrizando finalmente en Colombia, donde identificó cuáles son sus objetivos y dificultades de acuerdo con lo establecido en la ley, a partir de ello ultimó que el país se ha empeñado en incentivar la participación de la empresa privada en busca de mantener la senda de productividad, competitividad y eficiencia que caracterizan las APP. Sin embargo, resalta la necesidad en que aspectos como la equidad y el mejoramiento en los estándares de calidad sean priorizados desde el marco regulatorio para los proyectos ejecutados en dicha modalidad.

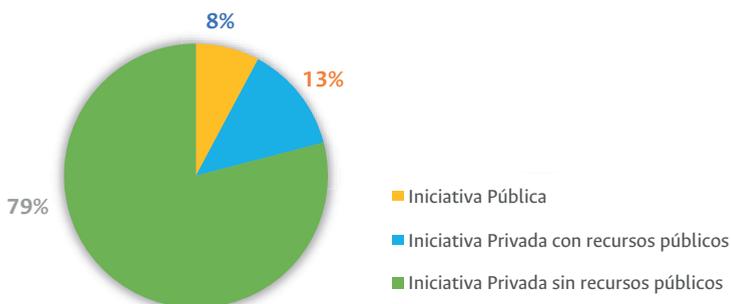
Vargas (2013) justifica el uso de las APP a raíz de la incapacidad del Estado en adelantar proyectos de infraestructura por su escasez en recursos, un factor que trunca el desarrollo del país. Por ende, afirma que la vinculación de capital extranjero o privado contribuye a lograr los fines esenciales del Estado, y así celebrar grandes obras en el territorio donde los niveles de globalización imperan con fuerza.

Lo expuesto permite concluir que las Alianzas Público Privadas no sólo son un mecanismo donde los intereses privados y estatales convergen sino también una estrategia palpable para dar solución al déficit en infraestructura del cual adolece el país. Desde su regulación en 2012, las APP han tenido una acogida positiva por lo que gran cantidad de iniciativas ligadas a distintos sectores han optado por presentarse para observar su viabilidad bajo el mismo. Dicho lo anterior y para el propósito del texto, el siguiente apartado presenta un análisis general cuantitativo sobre los proyectos registrados en el sistema RUAPP a febrero de 2019 y su contraste para el mismo período con el año inmediatamente anterior; las bases utilizadas han sido suministradas por parte del Programa de Apoyo a la Participación Privada en Infraestructura –PAPP– del DNP.

## Análisis de Asociaciones Público- Privadas en Colombia sobre base a febrero 2019 del PAPP

Para febrero de 2018 en el RUAPP hubo un total de 688 proyectos registrados. Sin embargo, para el año vigente la cifra oscila en 730, es decir, una variación positiva de 6.1% en los registros. A febrero de 2019, de los 730 APP en el sistema el 79% corresponde a iniciativas privadas sin recursos públicos, el 13% a iniciativas privadas con recursos públicos y tan sólo el 8% a iniciativas públicas, indicando por una parte que, las condiciones para la inversión privada bajo dicho mecanismo han mejorado sustancialmente y de otro lado, el papel del Estado como proponente es poco significativo –ver figura 1–.

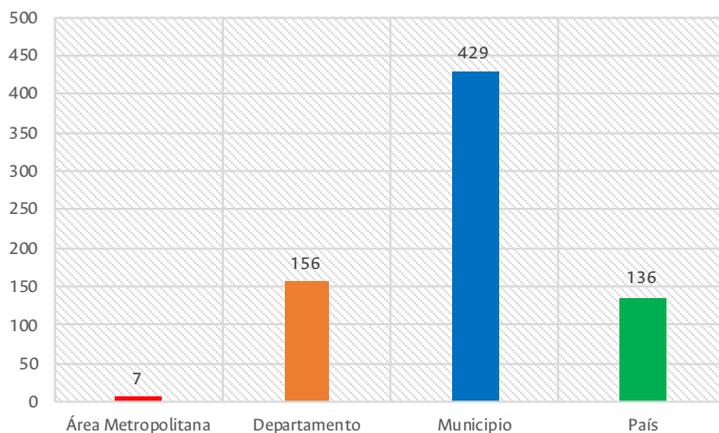
Figura 1. Tipos de APP



Fuente: elaboración propia con datos del Programa de Apoyo a la Participación Privada en Infraestructura del DNP.

Por otra parte, como se observa en la figura 2<sup>4</sup> el tipo de lugar de desarrollo de las APP en el país presenta una mayor concentración a nivel municipal con 429 proyectos, seguido por departamentos con 156, proyectos de alcance nacional 136 y en áreas metropolitanas 7. La iniciativa privada sin recursos públicos predomina en municipios con un 79.2%, departamental 80.7%, nacional 77.2% y área metropolitana 71.4%.

**Figura 2.** Tipo de lugar de desarrollo de las APP



Fuente: elaboración propia con datos del Programa de Apoyo a la Participación Privada en Infraestructura del DNP.

De acuerdo con el análisis sobre la base, 162 proyectos en municipios están dirigidos al sector de edificaciones públicas y renovación urbana en aspectos como áreas comerciales, parqueaderos públicos, escenarios deportivos; algunos de los cuales son: el mantenimiento a la unidad deportiva El Campín y la construcción de la nueva sede de la Superintendencia de Notariado y Registro en la capital del país, la construcción de la sede administrativa de la Alcaldía de Pereira y el mejoramiento del ecoparque del río Pance en Cali<sup>5</sup>.

Entre tanto, en el sector transporte 134, 116 y 155 corresponden a departamentos, nacional y municipal, respectivamente, es decir, el 55.5% de los proyectos registrados lo que permite inferir que existe un plan de conectividad vial en el territorio que gira alrededor de las 4G. Dentro de estos proyectos se encuentra la Avenida Longitudinal de Occidente –ALO– en la ciudad de Bogotá, la conexión vial Plato –Guáimaro– Palermo, corredor portuario de Cartagena, el tranvía de Cali, tren regional del Chocó, entre otros<sup>6</sup>.

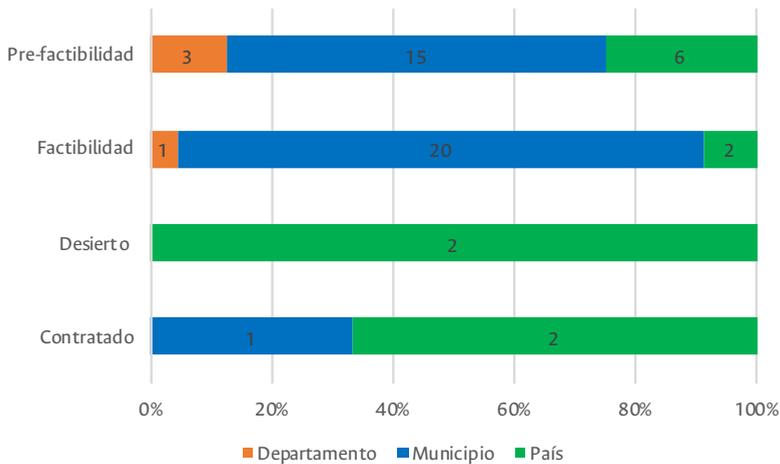
4 La suma de estos datos es 728, puesto que 2 proyectos no contienen registro de su lugar de desarrollo.

5 Los proyectos mencionados aquí, y de ahora en adelante, provienen de la base de datos del PAPP del DNP.

6 Los proyectos mencionados para el sector edificaciones públicas y renovación urbana, así como de transporte se encuentran en etapa de prefactibilidad y factibilidad en estudio, según la base.

En relación con la etapa en la cual se encuentran los proyectos, la figura 3 presenta el porcentaje de las iniciativas públicas para cuatro de sus etapas correspondientes a prefectibilidad, factibilidad, desierto y contratado en contraste con el tipo de lugar de desarrollo. En este sentido, de los 24 proyectos en etapa de prefectibilidad el 62.5% son municipales, así como el 87% en factibilidad. Mientras el total de desiertos y la mayor parte de proyectos ya contratados son de orden nacional.

**Figura 3.** Estado de APP en iniciativa pública



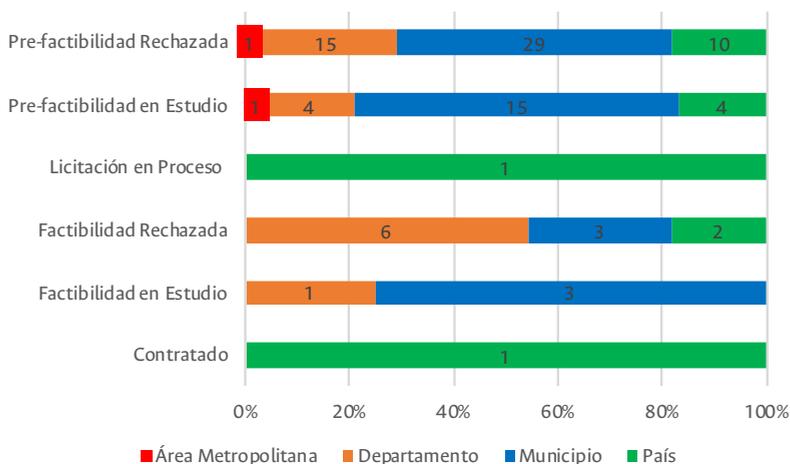
Fuente: elaboración propia con datos del Programa de Apoyo a la Participación Privada en Infraestructura del DNP.

Mientras tanto, en los proyectos privados con recursos públicos –ver gráfica 4– el 52.7% rechazados en etapa de prefectibilidad son de desarrollo municipal, 27.2% departamentales y 18.1% de carácter nacional, es decir, en los lugares de clasificación de desarrollo, para este tipo de APP, el mayor número de proyectos se ubica en la etapa de prefectibilidad rechazada.

De igual manera, en las iniciativas privadas sin recursos públicos –ver figura 5– en etapa de prefectibilidad rechazada se encuentra un 52.72% de proyectos a nivel municipal seguido por los departamentales con un 27.2%. En síntesis, se vislumbra que las etapas donde se aglomeran los proyectos a la fecha son prefectibilidad en estudio y prefectibilidad rechazada, el hecho de existir una cantidad significativa de proyectos en la primera de estas dos etapas, se traduce en que el tiempo previsto en la transición de las distintas etapas se prolongue y se deba incurrir en costos<sup>7</sup>.

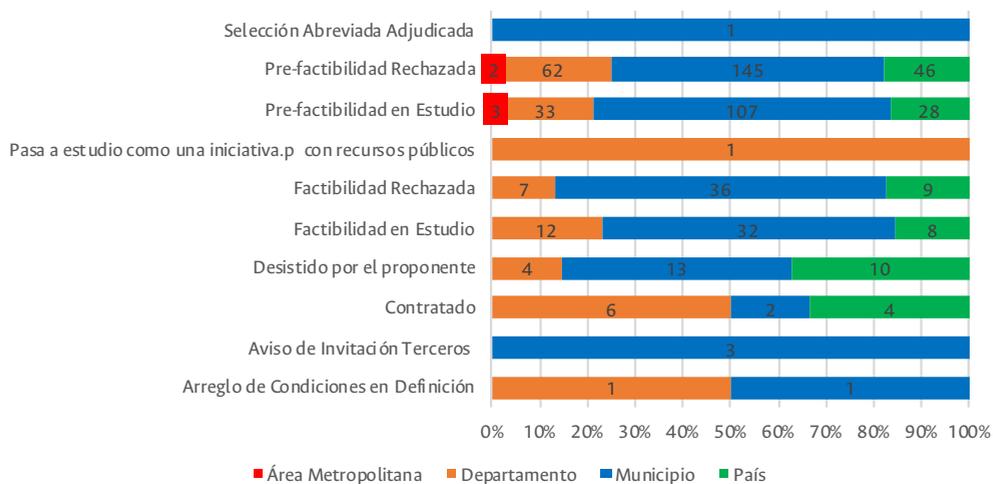
7 Los proyectos tienen la posibilidad de regresar a la etapa anterior que corresponda, según el tipo de iniciativa, siempre no haya sido desistido por el proponente.

**Figura 4. Estado de APP en iniciativa privada con recursos públicos**



Fuente: elaboración propia con datos del Programa de Apoyo a la Participación Privada en Infraestructura del DNP.

**Figura 5. Estado de APP en iniciativa privada sin recursos públicos**



Fuente: elaboración propia con datos del Programa de Apoyo a la Participación Privada en Infraestructura del DNP.

Un escenario similar se presenta en factibilidad en estudio y factibilidad rechazada, al ser los municipios quienes encabezan los proyectos en ambas etapas con 61.5% en la primera y 69.2% en factibilidad rechazada. Dado lo anterior, cabe resaltar que, las cuatro etapas mencionadas son filtro para la continuidad del proyecto con objeto de mantener rigurosidad en el cumplimiento de condiciones propias para la ejecución de este y del tipo de iniciativa.

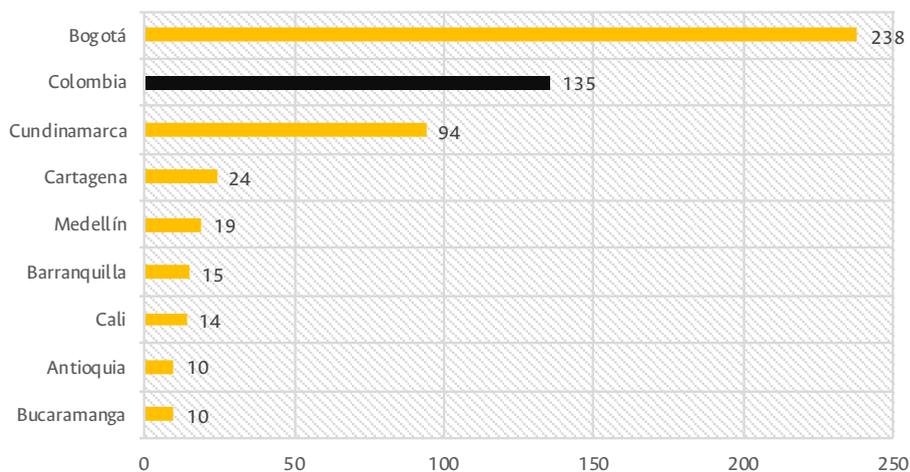
En esta misma línea, pero en los diferentes sectores, de acuerdo con información de la base del Programa de Apoyo a la Participación Privada en Infraestructura del DNP el sector transporte cuenta con la mayor cantidad de proyectos en las diferentes etapas, donde adjudicado o contratado posee una proporción del 99.11% seguido por rechazado o desistido con un 65.49% y factibilidad con 43.42%. En segundo lugar, se encuentran los proyectos de edificaciones públicas y renovación urbana concentrados en la etapa de prefactibilidad –25.43%– y finalmente, los proyectos de agua con el 14.91% en la misma etapa.

Volviendo con el tipo de lugar de desarrollo de las APP, la figura 6 enseña los sitios específicos donde están planteados. Entre las ciudades, Bogotá cuenta con el 32.6% de las iniciativas distribuidas principalmente entre los sectores de edificaciones públicas y renovación urbana, transporte, y agua y saneamiento básico con proyectos como el nuevo parque Salitre Mágico, el sistema de transporte público de bicicletas y la descontaminación para fuentes hídricas afluentes del río Arzobispo. En relación con APP de alcance nacional el 12.87% son de esta característica, dirigidas sobre todo a transporte donde se hallan el servicio integral de monitoreo vial para el programa de seguridad en carreteras nacionales, segundo túnel del cruce de la cordillera central y proyecto de recuperación de navegabilidad del río Magdalena. Por otra parte, a nivel departamental Cundinamarca es el centro de acopio de proyectos con un 12.87% divididos en transporte, agua y saneamiento básico y edificaciones públicas y renovación urbana, dentro de los cuales se destaca el metro ligero regional urbano que va desde la estación de la Sabana hasta la estación Facatativá.

Respecto a los demás lugares, ubicados en el norte y occidente del país que concentran proyectos en curso estos representan el 12.60% del total, distribuidos en sectores tales como educación, transporte, edificaciones públicas y renovación urbana, agua y saneamiento básico, energía y justicia, consolidados en un total de 92 proyectos.

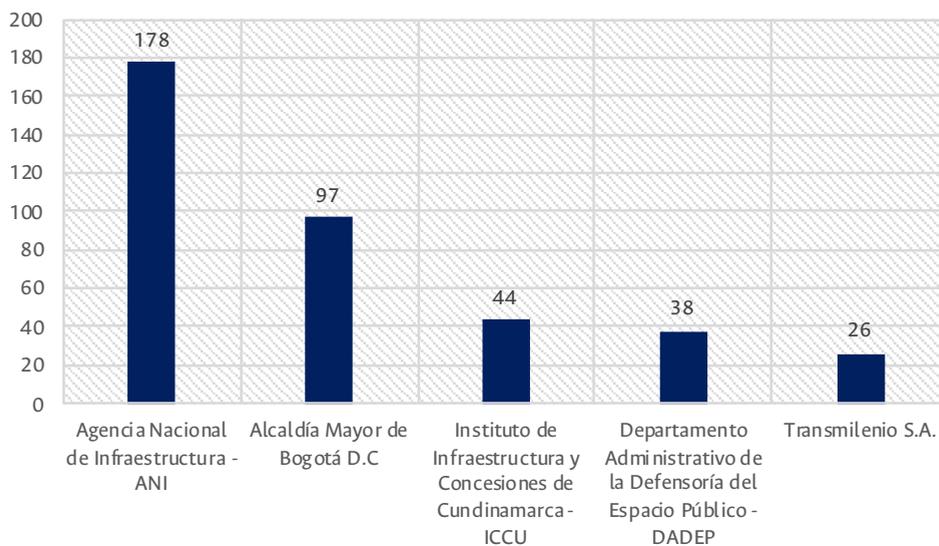
Finalmente, entre las entidades que registran más proyectos en el sistema RUAPP –figura 7– se encuentra la Agencia Nacional de Infraestructura –por sus siglas ANI– con 178 iniciativas donde el 6.74% están contratadas, en prefactibilidad 13.4% y factibilidad 11.7%. Seguidamente, la Alcaldía de Bogotá D.C con 97 estando el 34% en etapa de prefactibilidad, 4.1% en factibilidad y el 2% contratados; por su parte el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca –en sus siglas ICCU– el 77.2% se ubica en prefactibilidad rechazada al igual que el 36.8% de proyectos del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público –también DADEP– y el 61.5% de Transmilenio S.A.

**Figura 6.** Lugares de desarrollo específicos de las APP



Fuente: elaboración propia con datos del Programa de Apoyo a la Participación Privada en Infraestructura del DNP.

**Figura 7.** Entidades con mayor número de proyectos registrados



Fuente: elaboración propia con datos del Programa de Apoyo a la Participación Privada en Infraestructura del DNP.

## **Análisis de contraste entre base febrero 2018 y febrero 2019 de Alianzas Público - Privadas**

En el país las APP en sus distintos tipos mantuvieron un dinamismo positivo durante el período de análisis, particularmente la iniciativa pública presentó una variación del 21.27%, la iniciativa privada con recursos públicos cambió en 7.86% y privada sin recursos públicos 4.52%. Aunque la iniciativa pública varió sustancialmente aún sobre el total de proyectos a febrero de 2019 sigue siendo baja su participación.

Por otra parte, en el tipo de lugar de desarrollo de los proyectos se presentaron cambios pequeños en términos departamentales de tan sólo 3.31%, para los municipios hubo un crecimiento de casi 6% mientras para los proyectos de cobertura nacional la cifra con respecto a febrero del año inmediatamente anterior creció en un 9.68%. Sin embargo, los sectores donde se encuentran en mayor cuantía los proyectos, en ambos períodos, son los mismos, correspondientes a edificaciones públicas y renovación urbana, transporte y agua y saneamiento básico.

A su vez, los lugares de desarrollo específicos no han cambiado, desde febrero de 2018 la ciudad de Bogotá, los proyectos de alcance nacional y el departamento de Cundinamarca siguen encabezando la lista, pues han variado positivamente en 3.48%, 9.68% y 4.35%, respectivamente. Del mismo modo, las entidades con más registros de proyectos se mantienen, como la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI– con un cambio de 7.22%, seguido por la Alcaldía de Bogotá D.C con 1.04%, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público –DADEP– con 5.55%, el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca –ICCU– con 4.76% y Transmilenio S.A, que no presentó variación.

Realizando el análisis sobre las bases de datos se pudo observar que, aunque se ahondara, se continuaría encontrando los mismos elementos y con variaciones poco relevantes. De ahí que el análisis anterior sea presentado de manera breve, sin embargo, los patrones identificados dejan en evidencia que a pesar del tiempo las APP no cambian su lugar de desarrollo, al igual que los sectores a los cuales van dirigidas, la predominancia del tipo de APP usada, las entidades que apoyan dichos proyectos y, sobre todo, que deben existir unas condiciones propias en el territorio que están contribuyendo a clústeres de este mecanismo.

## **Aspectos influyentes para la aplicación de APP en 6 departamentos de Colombia bajo el Índice Departamental de Competitividad**

Como se ha señalado, el uso del mecanismo de APP en el país ha incrementado. El fortalecimiento en las condiciones para invertir y la existencia de la Ley 1508 ubicó a Colombia para el 2018 en el primer lugar del índice Infrascopes elaborado por *The Economist* (DNP, 2019) debido a su capacidad para implementar las asociaciones público-privadas en los principales sectores

de infraestructura. El índice evalúa cinco categorías sobre cien puntos: regulación con 91, instituciones 75, madurez 82, inversión y clima de negociación 68, y financiación<sup>8</sup> 63. En general, el país consiguió su primer lugar con un promedio de 76 puntos (The Economist, 2018).

Asimismo, Colombia se destacó en el índice *Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships* del Banco Mundial donde se posicionó en el segundo puesto dentro de un grupo de más de 130 países sólo por debajo del Reino Unido y Australia, pero convirtiéndose en el primer país latinoamericano por encima de Paraguay, Perú, México y Chile (DNP, 2019). Su metodología se constituye en cuatro áreas, las cuales son: preparación de APP, adjudicación de APP, gestión contractual de las APP y propósitos no solicitados para las APP<sup>9</sup> (Banco Mundial, 2018).

Aunque el marco jurídico juega un papel vital en tanto respalda e impulsa este mecanismo en el país, no es suficiente en el escenario colombiano. Teniendo en cuenta que las APP contemplan también el capital privado, requieren de otros aspectos para considerar dicho instrumento como la mejor opción no sólo para generar infraestructura sino de obtener rentabilidad, es decir, resulta necesario contar con un ambiente económico, social, cultural, tecnológico, político donde se pueda desarrollar sin complicaciones la iniciativa, lo que se resume en un factor trascendental, la competitividad. Dicho lo anterior, y volviendo a la conclusión sobre el análisis de las bases, particularmente sobre la concentración de APP, a continuación, se abordan los factores que contribuyen desde la competitividad a que se desarrolle en mayor cantidad estos proyectos en tres departamentos del país, así como otros tres donde las iniciativas son pocas.

Para ello se hará uso del informe del Índice Departamental de Competitividad del año 2018 construido por el Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario, tomando Cundinamarca, Antioquia y Bolívar en vista de que son los departamentos donde se encuentran más APP, de acuerdo con las bases analizadas en el apartado anterior y Caquetá, Chocó y Sucre como los departamentos con menos APP<sup>10</sup>.

Es necesario mencionar que el índice evalúa diez pilares, agrupados en tres factores: 1) condiciones básicas, 2) eficiencia y 3) sofisticación e innovación<sup>11</sup> (Consejo Privado de Competitividad &

---

8 Entre algunos de sus componentes, la categoría de regulación comprende los criterios de selección para una APP; las instituciones incluyen la transparencia y responsabilidad; la madurez contiene la experiencia con contratos de APP para infraestructura; la inversión y el clima de negocios considera la voluntad política; y la financiación el riesgo de pago del gobierno. Véase The Economist (2018).

9 Al igual que el índice anterior, las áreas se conforman por distintos elementos, por ejemplo, dentro de la preparación se encuentra el tratamiento fiscal para las APP; en obtención está la participación de compañías extranjeras en la oferta de una APP; por su parte, en administración de los contratos se encuentra la repatriación de ingresos de compañías extranjeras y, propósitos no solicitados para las APP considera el período mínimo de tiempo para enviar la oferta. Para profundizar véase Banco Mundial (2018).

10 La selección de los seis departamentos se hizo a través de la depuración de la base de datos a febrero de 2019, dicha depuración consistió en sumar a cada uno la ciudad y municipios correspondientes.

11 El factor condiciones básicas, contempla seis de los diez pilares, estos son: instituciones, infraestructura, tamaño de mercado, educación básica y media, salud y sostenibilidad ambiental; por su parte, el factor de eficiencia contiene, educación superior y capacitación, y eficiencia de los mercados; y por último, el factor sofisticación e innovación con sofisticación y diversificación e, innovación y dinámica empresarial.

Universidad del Rosario, 2018). A su vez, comprende Bogotá D.C y 26 de los 32 departamentos de Colombia, los cuales están clasificados en 4 diferentes etapas de acuerdo con la similitud en su nivel de desarrollo. Sobre esto último, se encontró que los departamentos con mayor y menor número de APP están agrupados en las mismas etapas, es decir, los primeros ubicados en la cuarta etapa como aquellos que presentan un elevado desarrollo económico, y los segundos, en la primera etapa, con un bajo nivel de desarrollo económico. Lo expuesto resulta fundamental, dado que al encontrarse los departamentos en los extremos del desarrollo se vislumbra de entrada que la prosperidad y bienestar tienen incidencia en la propuesta de proyectos bajo APP.

Por otra parte, es importante aclarar que existe una ponderación en los factores que afectan de manera distinta a cada conjunto de departamentos. Aquellos pertenecientes a la etapa 1 son impactados principalmente por el factor de condiciones básicas, mientras que los miembros de la etapa 4 por el factor de la eficiencia (Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario, 2018).

Entrando en materia, según el índice, el pilar instituciones lo encabezan dos de los tres departamentos con más APP, Cundinamarca y Antioquia, en el segundo y tercer lugar, respectivamente. El primero de estos departamentos es destacado por su implementación en el uso de mecanismos fiscales eficientes como el recaudo electrónico de impuestos, el uso de las TIC para fortalecer la transparencia y se ubica como el tercer departamento con más capacidad de ahorro. Antioquia por su parte, es segundo en participación dentro del PIB nacional con el 13.09%. Su alto escalafón lo logra por su eficacia y capacidad administrativa junto con su iniciativa de gobierno abierto. De igual forma, la alta eficiencia en la justicia y sus jueces le hacen merecedor del segundo lugar en el país. Al contrario, Chocó y Caquetá tienen resultados poco satisfactorios, estando en la posición 23 y 25 correspondientemente. Para el escenario de Caquetá se debe al manejo deficiente de los recursos provenientes de regalías y la baja transparencia, ubicándolo en el penúltimo puesto entre todos los departamentos; para el caso chocono, la capacidad de ahorro de alcaldías y gobernaciones es casi nula, lo que no le ha permitido contar con una aceptable gestión fiscal y por ende, autonomía sobre sus recursos.

En lo que concierne a infraestructura, Bolívar se posicionó en el segundo escaño por su iniciativa en conectar a sus municipios y el departamento con el resto del país permitiéndole alcanzar una participación sobre la producción nacional del 4.71%. Sin embargo, la infraestructura no se ha focalizado en beneficiar únicamente el sector transporte sino también el suministro de servicios básicos como acueducto, alcantarillado y energía eléctrica para lo cual ha sido fundamental el apoyo del sector privado, catalogándolo como un departamento propicio para invertir.

Entre tanto, Antioquia destaca nuevamente en tercer lugar, puesto que cuenta con una de las conectividades más amplias de internet banda ancha en el país, demostrando, desde luego, que la conectividad no sólo se relaciona con el suministro de vías. En este factor, el panorama para Chocó y Caquetá vuelve a ser desfavorable, sobre todo, para el primero; su cobertura en acueducto es ínfima al igual que la red vial por cada cien mil habitantes. Adicionalmente, los costos en transporte terrestre son elevados dada la mala calidad de sus vías lo que puede estar

inciendiando en su capacidad para comerciar con otras regiones. Del lado caquetense, no son suficientes las vías primarias con las cuales cuenta, de ahí que, sus habitantes deban recurrir a la creación de carreteras mediante la deforestación (Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario, 2018).

Por otra parte, los dos primeros lugares son ocupados por Antioquia y Cundinamarca en tamaño de mercado, al ser su mercado interno de los más grandes del país lo que posibilita la ampliación del sector productivo en ambos departamentos. En cuanto a Sucre, a pesar de lograr un avance con respecto al año anterior continúa en los últimos lugares puesto que aún carece de condiciones en su economía local que le otorguen competitividad y permitan proyectar su producción hacia el extranjero (Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario, 2018).

Sin embargo, el escenario en educación básica y media para Sucre lo mantiene en una posición superior en comparación con Bolívar y Antioquia en vista de que cuenta con suficientes recursos de capital humano para poder prestar un buen servicio a los niños y adolescentes del departamento. Entre los factores a resaltar está su alta cobertura en educación primaria como también una alta calidad en los docentes de instituciones educativas públicas. Asimismo, Cundinamarca se ubica dentro de los primeros cinco departamentos en la categoría por su destacable participación en las pruebas Saber 11 tanto en instituciones de educación privada como pública, y por su elevada inversión en educación básica y media.

Por lo que sigue, en Chocó y Caquetá, aunque muestran una buena relación de estudiante por aula, la cobertura en los diferentes niveles educativos es pésima, permitiendo intuir que las escuelas se localizan en zonas donde viven menos estudiantes, o, por el contrario, en lugares rurales desde donde es complicado acceder a las instituciones por las carentes vías y medios de transporte alternativos (Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario, 2018).

En este sentido, el pilar de educación superior y capacitación muestra resultados que no sorprenden. Precisamente Cundinamarca y Antioquia cuentan con las mejores universidades del país por lo que sus resultados en las pruebas Saber Pro están dentro de los cinco mejores sumado el dominio de una segunda lengua, calidad de la planta docente y la cantidad de graduados en posgrados. En esta medida, son más propensos a la inversión tanto privada como pública por los continuos aportes que realizan en materia de investigación, soluciones a problemáticas, patentes, desarrollo de nuevas habilidades, entre otros.

Por más que, tanto Chocó como Sucre desearan contar con este panorama, las barreras en materia educativa no proporcionan esa posibilidad; por un lado, porque las universidades son limitadas y por otro, al no contar con un equipo docente capacitado, sus resultados en pruebas estatales no destacan, ocasionando restricciones para invertir en este sector (Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario, 2018).

Pasando a la eficiencia de los mercados, este considera la formalidad laboral, la tasa de desempleo, la carga tributaria para las empresas y facilidad para obtener permisos de construcción, siendo los departamentos líderes Cundinamarca y Antioquia situándose en los dos primeros lugares, correspondientemente. Mientras los últimos lugares los ocupan Caquetá en el 25 y Sucre en 27. En este punto, cabe señalar que, a pesar de hallarse la tasa de desempleo en los dos primeros departamentos cercana a dos dígitos, otros factores aportan sustancialmente como la eficiencia del mercado de bienes y el desarrollo del mercado financiero (Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario, 2018).

Por lo que se refiere a salud, la esperanza de vida al nacer, la baja mortalidad infantil e inversión pública para la protección de la primera infancia harían merecedor a Cundinamarca del primer lugar; no obstante, factores como el sistema de asignación de citas y cobertura son paupérrimos lo que ubica a otras partes del país por encima, como Atlántico y Antioquia; el último caracterizándose por su cobertura en salud y vacunación triple viral, como por su inversión pública en la primera infancia en el sector. Además, según el informe, cuenta con una red de apoyo de las facultades de medicina de distintas universidades de la región para generar opciones de suministro del servicio, como telesalud.

Aun cuando Sucre, uno de los departamentos con menos APP está en mejor posición que otros como Bolívar que sí concentra APP, Chocó y Caquetá siguen siendo los últimos en el listado. Esta situación se desencadena por altas tasas de mortalidad infantil y materna, baja esperanza de vida, poca cobertura en aseguramiento en salud y debido a que no se genera inversión en atención a primera infancia (Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario, 2018).

Llama la atención que para el caso caqueteño, el pilar sostenibilidad ambiental le sitúe en tercer puesto muy por encima de los departamentos con más APP y de sus compañeros de etapa. Este logro se debe a la buena administración de sus recursos e iniciativas como el turismo ambientalmente responsable, haciéndolo merecedor de ser el único departamento en pertenecer al grupo de trabajadores sobre clima y bosques junto con países como Brasil, Indonesia y Costa de Marfil. Dentro de este marco, se tiene que en Bolívar su deforestación es elevada porque las áreas con protección son reducidas, de allí que los colonizadores tengan facilidad de apropiación sobre estas tierras (Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario, 2018).

En cuanto a sofisticación y diversificación, de acuerdo con el informe, se encuentra en primer lugar Cundinamarca, Antioquia en tercera posición y Bolívar en sexto. Precisando, la complejidad en su aparato productivo y la diversificación de mercados destino de sus exportaciones son características en las cuales convergen estos departamentos. Del mismo modo, Chocó, Caquetá y Sucre presentan semejanzas, pero asociadas al mal desempeño de sus actividades económicas y su baja inserción en el mercado internacional, lo que se ve representado en la suma de sus participaciones dentro del PIB nacional la cual no supera el 1.73%.

Para innovación y dinámica empresarial, entre los diez mejores se halla Cundinamarca con una diferencia considerable en contraste con Antioquia y Bolívar quienes también hacen parte de dicho grupo. El pilar reconoce las acciones de estos departamentos en incrementar las investigaciones de alta calidad y la estimulación para el nacimiento de empresas. Aunque las posiciones de Sucre, Caquetá y Chocó en este aspecto son bastante inferiores también es cierto que, se han esforzado por impulsarlo y fortalecerlo (Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario, 2018).

La lectura anterior muestra con claridad que diversos elementos que componen la competitividad tienen una relación directa y sustancial con la creación y ejecución de proyectos bajo uso de APP, puesto que contar con condiciones favorables facilita en los departamentos la atracción en inversión de carácter privado. De manera que, evidentemente las zonas del país o regiones donde se localizan los centros principales de actividad económica o áreas metropolitanas dado su nivel de desarrollo tienden a capturar las iniciativas en infraestructura, entre otras cosas no sólo por contar con capital humano calificado, sino también por tener elementos infraestructurales que posibilitan la construcción de grandes obras, por ejemplo, vías primarias y mejores acceso a redes de telecomunicación, permitiéndoles ser competitivos, es decir, aquellos territorios donde el mercado ha impulsado continuamente una mejora obligatoria en acceso a la educación, manejo de los recursos públicos, condiciones para la creación de empresa, apertura a mercados internacionales, reconstrucción del aparato productivo, adaptabilidad y demás, se constituyen en imanes para propuesta bajo dicho modelo.

Lo anterior explica, por qué en departamentos como Chocó, Sucre y Caquetá la cuantía de esta estrategia es mínima, sus exigencias son bajas, de hecho los mercados internos son poco diversificados lo que ha estancado seguramente el optar por invertir en infraestructura productiva o social a pesar de ofrecer salida al problema y un impacto positivo, a lo cual se suma el mal comportamiento de sus economías que no garantizan una tasa de retorno sobre la inversión y la mala gestión de sus gobernantes sobre los recursos no permite responder a las necesidades de carácter urgente en sectores como transporte, y agua potable y saneamiento básico.

De esta manera se encuentra que los proyectos en infraestructura mediante Asociación Público Privada están sujetos a situaciones que trascienden más allá de la corrupción y la voluntad política, obedeciendo a características económicas propias que les contribuyen en términos competitivos en lugares, donde por ende, dicha condición, hace preciso la estructuración de planes para mejoras en infraestructura.

Para concluir, si bien es cierto que los seis departamentos analizados bajo el índice son aquellos que tienen un mayor y menor número de proyectos APP y, por tanto, son atractivos o no para la inversión, cabe resaltar que no por ello, las demás zonas del país son excluidas por su desempeño en términos de competitividad. La revisión sobre el índice muestra que lugares como Risaralda, Santander, Boyacá, La Guajira y Casanare tienen potencialidad en pilares como educación básica y superior, en la eficiencia de sus mercados, sofisticación y diversificación, y tamaño de mercado, lo cual puede convertirlos en captadores de APP, así como, en economías locales con capacidad para contribuir sustancialmente al crecimiento económico y desarrollo social en el territorio.

## Conclusiones

A lo largo de este artículo, no sólo se pudo conocer cuál es el marco jurídico sobre el que trabajan las asociaciones público privadas en Colombia, sino también, se identificó la existencia de un patrón de concentración en ciertos departamentos del país como Cundinamarca, Antioquia y Bolívar, así como sectores de infraestructura propensos a hacer uso del mecanismo, entre los que primeramente se encuentra transporte, edificaciones públicas y renovación urbana, y agua y saneamiento básico. A esto se suma, la evidencia a través del factor tiempo de febrero de 2018 al de 2019, los mismos resultados en aglomeración de estos proyectos, es decir, no hubo cambios drásticos en los lugares de desarrollo ni en los sectores de ejecución por lo que se intuyó que otros factores de diferente índole influyen para acoger una APP como estrategia para la generación de infraestructura. Esto se corroboró al realizar el cruce de los departamentos con menor y mayor cuantía de proyectos - obtenidos de la base a febrero de 2019 - con los datos del Índice Departamental de Competitividad puesto que se observó que existía una relación entre la concentración de proyectos APP y el nivel de desarrollo de los lugares donde se plantea su aplicación.

En vista de lo anterior, se tomó como base el índice para conocer los pilares que inciden en los clústeres de APP persistentes en los departamentos. De tal manera, se denotó que efectivamente estos lugares se conforman por condiciones económicas que favorecen la aplicación de las asociaciones, es decir, el marco jurídico, aunque respalda el mecanismo no se constituye en el único elemento para optar por su aplicación. Entre dichas condiciones, algunas de las cuales influyen —entre las múltiples existentes— están: la participación en el PIB nacional, la transparencia y justicia institucional, el tamaño de mercado, la facilidad para obtener permisos de construcción, la gestión fiscal, mano de obra calificada, dinámica empresarial y la carga tributaria para las empresas.

En efecto, un departamento donde sus instituciones gestionan con transparencia los recursos será más atractiva para la inversión en infraestructura por parte de privados. Para este caso, una iniciativa privada con recursos públicos puede tener certeza de contar con el desembolso por parte de la entidad local correspondiente o recibir una adición que no será producto de actos de corrupción, sino de un imprevisto justificado. En conjunto, si un ente gubernamental cuida de su gestión fiscal está transmitiendo una imagen próspera de sus finanzas.

Sobre la participación en el PIB nacional, se pone en manifiesto la complejidad del aparato productivo, lo que se traduce en dinamismo y oportunidad para quienes incursionen en invertir dentro del departamento. No es igual de llamativa la economía chocona dada su carente diversificación en actividad económica, en comparación con Cundinamarca donde se encuentra el centro productivo del país y gran variedad de zonas francas y comerciales. Lo anterior, tiene una estrecha relación con el tamaño de mercado, sujeto principalmente a la demanda sobre el bien o servicio que vaya a proporcionar la APP, recordando que el proyecto espera un retorno sobre la inversión por lo cual las características socioeconómicas pueden ser determinantes.

Sin duda alguna, un lugar donde los trámites para obtener permisos de construcción sean ágiles sin perder la rigurosidad, incentiva a la participación de contratistas para desarrollar proyectos bajo este modelo. Contar con dicha cualidad, reduce los costos por tiempo y permite invertirlo en mejoras para la obra, obteniendo como producto la eficiencia.

En la medida que un proyecto para su construcción requiere de mano de obra, inmediatamente repercute en la variable empleo es por ello que también las APP solicitan de personal con características propias para ser ejecutadas, ejemplificando, aquel departamento donde un porcentaje considerable de su población está capacitado, puede aportar en gran medida al proyecto, teniendo en cuenta el sector hacia el cual va dirigido.

Evidentemente donde la carga tributaria es austera para con las empresas el dinamismo empresarial se ve truncado, ya sea por la disminución en la tasa de natalidad empresarial o el desplazamiento a otros lugares donde la producción y generación de empleo sea recompensada, de manera tal, que las exenciones permitan potenciar la innovación mediante el registro de propiedad intelectual, fortalecimiento e inversión en investigación y desarrollo.

De tal forma que, es importante dar a conocer las APP como más que un mecanismo o estrategia para proporcionar infraestructura en sectores tradicionales, como transporte puesto que su alcance da para suplir diversas necesidades desde la generación de energías alternativas hasta el déficit en tecnologías de la información y comunicación. Teniendo en cuenta que no todos los departamentos tienen la capacidad de financiar sus obras o proyectos sin cooperación, promover el uso de las APP puede ser el único camino para que les sea posible suministrar bienes y servicios a sus habitantes.

Bajo todo el panorama planteado acerca de las APP en Colombia, el mecanismo es sin duda alguna una alternativa positiva al permitir compartir y distribuir mejor los riesgos sobre el proyecto, pero también porque tener un déficit de recursos públicos no imposibilita generar obras con recursos privados, representando así un mecanismo no excluyente y por ello, atractivo. Además, tampoco crea limitaciones en los sectores de aplicación por lo que puede responder a necesidades de índole productiva y social, lo que se connota con el incremento que ha tenido la cifra entre los años evaluados de proyectos presentados para ser desarrollados con esta modalidad.

Los índices internacionales que evalúan las condiciones para desarrollar los proyectos muestran que el ambiente para la inversión privada es cada vez mejor. Sin embargo, el Índice Departamental de Competitividad enseña que en algunas partes de Colombia más que en otras ese ambiente favorable se presenta, por lo que se sugiere trabajar en el fortalecimiento de los elementos que desde la competitividad motivan la concentración de APP, de modo tal que, todo el territorio sea beneficiario de esta alternativa de infraestructura pública.

Finalmente, sería interesante una articulación entre las asociaciones público-privadas y los objetivos de desarrollo sostenible, los cuales son tema trascendental actualmente en el escenario internacional. En este sentido, las APP se pueden encaminar para dar cumplimiento a objetivos como agua

limpia y saneamiento, energía asequible y no contaminante, trabajo decente y crecimiento económico e industria, innovación e infraestructura (Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2019) mejorando así, considerablemente, la calidad de vida de los colombianos.

## Referencias

- [1] Banco Mundial. (2018). *Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report*. Recuperado de <http://pubdocs.worldbank.org/en/256451522692645967/PIP3-2018.pdf>
- [2] Becerra, L. C. (2014). *Recorriendo la historia de las asociaciones público privadas a la luz de la implementación en Colombia de este modelo*. Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/13153/Ensayo%20de%20grado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- [3] Beltrán, S. (2017). *Asociaciones Público Privadas-APP: ¿futuro de la infraestructura pública en Colombia?* (tesis de pregrado). Universidad Católica de Colombia, Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/15211/1/Asociacione%20Público-Privadas-APP¿Futuro%20de%20la%20infraestructura.pdf>
- [4] Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario. (2018). *Índice Departamental de Competitividad*. Recuperado de <https://idc.compitem.com.co/>
- [5] Congreso de la República. (10 de enero de 2012). 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. *Diario Oficial*, No 48308, del 10 de enero de 2012. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1508\\_2012.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1508_2012.html)
- [6] Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2001). *Política de manejo de riesgo contractual del Estado para procesos de participación privada en infraestructura*. Documento CONPES 3107. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3107.pdf>
- [7] Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2013). *Cuarta generación de concesiones viales: proyectos pioneros*. Documento CONPES 3761. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3761.pdf>
- [8] Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014a). *Participación privada en infraestructura - PAPP*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/participacion%C3%B3n-privada-%20y-en-proyectos-de-infraestructura/Paginas/participacion-privada-en-Infraestructura-PAPP.aspx>
- [9] Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014b). *Participación privada en infraestructura PPCI-I*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/participación-privada-%20y-en-proyectos-de-infraestructura/Paginas/participacion-privada-en-infraestructura-PPCI-I.aspx>
- [10] Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014c). *Programa de apoyo al proceso de participación privada y concesiones en infraestructura, segunda etapa PPCI-2*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacion%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Resumeppci2.pdf>

- [11] Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014d). *Participación privada en infraestructura PPCI-III*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/participación-privada-%20y-en-proyectos-de-infraestructura/Paginas/participacion-privada-en-infraestructura-PPCI-III.aspx>
- [12] Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). *Guía de asociaciones público privadas. Capítulo 1 - La asociación público privada*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Guia%20de%20APP%20%20Capitulo%201%202016.pdf>
- [13] Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017a). *Participación privada en proyectos de infraestructura*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/participaci%C3%B3n-privada-%20y-en-proyectos-de-infraestructura/Paginas/participaci%C3%B3n-privada-y-en-proyectos-de-infraestructura.aspx>
- [14] Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017b). *Informe trimestral del registro único de asociaciones público privadas (RUAPP)*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Informe%204T%202017.pdf>
- [15] Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Asociaciones Público Privadas –APP– en infraestructura en Colombia*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Oficial%20Marzo%202019.pdf>
- [16] Escobar, L. (2017). *Las alianzas público privadas como una alternativa para el desarrollo sostenible de las regiones* (tesis de maestría). Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. Recuperado de [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12556/Liliana\\_EscobarOrrego\\_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12556/Liliana_EscobarOrrego_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- [17] García, K. E., Grajas, C. A., Pacheco, A. L. & Pérez, V. (2017). *Las Asociaciones Público Privadas* (tesis de pregrado). Universidad Libre, Pereira, Colombia. Recuperado de <http://repositorio.unilibrepereira.edu.co:8080/pereira/bitstream/handle/123456789/839/LAS%20ASOCIACIONES%20PUBLICAS%20PRIVADAS.pdf?sequence=1>
- [18] González, C. (2014). De los avances legislativos en asociaciones público-privadas –APP–: los retos en estructuración de proyectos de iniciativa privada. *Justicia Juris*, 10(1), 21-31. Recuperado de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1692-85712014000100003&lng=en&tlng=](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-85712014000100003&lng=en&tlng=)
- [19] González, J. D., Rojas, M. D., Arboleda, C. A. & Botero, S. (2014). Project Finance y Asociaciones Público-Privada para la provisión de servicios de infraestructura en Colombia. *Obras y proyectos*, 16, 61-82. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-28132014000200005>
- [20] Londoño, M. (2014). Asociaciones público privadas, modelo de desarrollo de infraestructura productiva y social en Colombia y el mundo: marco histórico, conceptual y crítico de la Ley 1508 de 2012. *Revista de Derecho Público*, 33, 1-23. <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.33.2014.08>
- [21] Lozano, G. S. (2017). Las asociaciones público-privadas: una oportunidad de crecimiento y desarrollo económico y social. *Revista Divergencia*, 23, 16-29. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/diver/article/download/5103/6159/>

- [22] Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2019). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- [23] The Economist. (2018). *The Infrascopes Index*. Recuperado de <https://infrascopes.eiu.com>
- [24] Vargas, M. (2013). *Aproximación teórica a las Asociaciones Público - Privadas en Colombia* (tesis de pregrado). Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. Recuperado de <https://repository.eafit.edu.co/xmlui/bitstream/handle/10784/5236/Una%252520aproximacion%252520a%252520las%252520asociaciones%252520publico%252520privadas.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- [25] Vergara, L. (2016). *El papel de las Asociaciones Público Privadas –APP– dentro de los contratos de concesión de obra*. Universidad Santo Tomás. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.15332/tg.mae.2016.00101>