



# DNP

## GUÍA DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS – CAPÍTULO 1 - LA ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA



## Contenido

<b>1. Capítulo I - La Asociación Público Privada .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1. Contexto.....</b>	<b>3</b>
<b>1.2. ¿Qué son las Asociaciones Público Privadas?.....</b>	<b>5</b>
<b>1.2.1. Qué necesito vs cómo lo hago.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2.2. Ciclo de la vida del activo vs. Planeación fallida.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2.3. Pagar por desempeño en el servicio prestado .....</b>	<b>8</b>
<b>1.3. ¿Por qué las Asociaciones Público-Privadas funcionan?.....</b>	<b>9</b>
<b>1.4. Cuando considerar una Asociación Público Privada.....</b>	<b>13</b>
<b>1.4.1. La magnitud del proyecto importa .....</b>	<b>14</b>
<b>1.5. ¿Es este un concepto nuevo? .....</b>	<b>14</b>
<b>1.6. Tipos de APP en Colombia: ¿De quién es la iniciativa?.....</b>	<b>15</b>
<b>1.7. Asociaciones Público Privadas – Los malentendidos .....</b>	<b>15</b>
<b>1.8. ¿Qué no son las APP? .....</b>	<b>16</b>

# 1. Capítulo I - La Asociación Público Privada

---

## 1.1. Contexto

La infraestructura pública impacta la mayoría de los aspectos de la vida cotidiana, desde el agua que se consume, hasta las carreteras que se usan en el día a día. Lo anterior permite el desarrollo económico y social de una región, vías en adecuado estado facilitan el movimiento de personas y bienes; sistemas eficientes de transporte público incrementan la productividad; la calidad en los colegios y universidades públicas garantizan mejores resultados en el aumento de la productividad del capital humano; guarderías, centros comunitarios y recreacionales proveen los servicios sociales que las familias y trabajadores necesitan y ayudan, por ende, a crear una sensación de comunidad y pertenencia.

Infortunadamente, la infraestructura pública en Colombia es una tarea pendiente. En nuestro país, como en la mayoría de países en vías de desarrollo, los gobiernos no cuentan con los recursos suficientes para proveer nuevas infraestructuras al ritmo de las necesidades. Los requerimientos en infraestructura para cumplir con los objetivos del milenio de Naciones Unidas y sus propios planes de desarrollo son importantes. El nivel actual de inversión en infraestructura (tan solo 2.9% del PIB en promedio en los años 2007-2010), es claramente insuficiente si se le compara con los niveles en las economías asiáticas, en los cuales se invierte anualmente cifras superiores al 10% del PIB.

Los indicadores de calidad de infraestructura en el país son bajos. Esto se refleja en la medición del reporte de competitividad mundial 2012 - 2013 del Foro Económico Mundial, la cual le otorga al país una calificación de 2.9 sobre 7 en infraestructura vial, 1.7 sobre 7 en infraestructura ferroviaria y 3.4 sobre 7 en infraestructura portuaria. Así mismo, los rankings de competitividad ubican a Colombia por debajo de sus pares Latinoamericanos (Chile, Uruguay, Ecuador, México y Perú).

En el mismo sentido, los entes territoriales atraviesan grandes dificultades a la hora de obtener financiamiento para cubrir sus necesidades de inversión. En general, los requerimientos fiscales destinados a balancear sus presupuestos operativos y sus niveles de deuda son altos y no se compaginan con sus ingresos corrientes. Esto ha generado un gran déficit en infraestructura que se ha profundizado al considerar los siguientes aspectos:

- 1- Los recursos que deberían ser utilizados en la operación y mejoramiento de infraestructura se destinan a cubrir otras necesidades, lo cual deriva en un creciente inventario de proyectos de reparación y renovación.
- 2- A medida que la población se incrementa, los requerimientos de mejorar y expandir los servicios que se proveen para atender la demanda creciente también aumentan; sin embargo, al no ejecutarse las obras correspondientes, los indicadores de cobertura y calidad en la prestación de dichos servicios se deterioran.

## El círculo vicioso de la infraestructura pública



Frente a este considerable inventario de infraestructuras por ejecutar, es necesario replantear los modelos usuales para proveer infraestructura mediante la utilización de nuevos mecanismos eficientes que permitan satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

En diversos países, las Asociaciones Público-Privadas – en adelante APP- se han convertido en una herramienta común para diseñar, construir, financiar, operar y mantener proyectos de infraestructura pública. En la actualidad en dichos países existen numerosos casos de éxito de proyectos estratégicos de APP tanto a nivel nacional como local en una gran diversidad de sectores, que involucran no solo infraestructura productiva (vías, puertos, aeropuertos, etc.) sino también infraestructura social (colegios, hospitales, vivienda de interés social, cárceles, edificaciones públicas, etc.).

Las condiciones de contratación y de ejecución de proyectos APP ofrecen múltiples beneficios, entre los que se destacan:

- *Rápida disponibilidad de la nueva infraestructura y sus servicios, lo cual contribuye a mejorar los niveles de crecimiento económico, las condiciones sociales y a aumentar la competitividad de una región.*
- *Permite la planeación óptima de los recursos fiscales, garantizando un esquema de pagos que se acople a las expectativas del marco fiscal vigente.*
- *Logran reunir las fortalezas del sector privado y del sector público. Cada parte se dedica a lo que mejor sabe hacer. Por ejemplo, en un proyecto de solución de capacidad penitenciaria bajo el esquema APP, una compañía constructora edificaría la cárcel, una compañía de salud velaría por el bienestar de la salud de la población carcelaria, una compañía administradora prestaría el servicio de alimentación, otra compañía podría establecer los lineamientos de rehabilitación y el sector público podría prestar el servicio de vigilancia. Así mismo el sector público establecería indicadores de gestión de la prestación*

*del servicio por parte del sector privado, incluyendo estándares relacionados al diseño, construcción, operación y mantenimiento del activo, tales como la limpieza de las celdas o el contenido nutricional de los alimentos para los prisioneros.*

- *Incluyen incentivos que permiten que los proyectos sean entregados a tiempo y de acuerdo con lo presupuestado.*
- *Mejoran la gobernabilidad y transparencia. Estimulan la utilización de mejores estándares de calidad, contabilidad, análisis de riesgos, sistemas de costeo y sistemas de administración de recursos.*
- *Los riesgos del proyecto son compartidos y/o transferidos entre el sector público y privado. El riesgo lo asume la parte que mejor puede administrarlo.*
- *Abarcan un largo periodo de vida de los activos, por lo que se garantiza el adecuado mantenimiento de la infraestructura durante la ejecución del proyecto.*

## 1.2. ¿Qué son las Asociaciones Público Privadas?

Una definición sencilla 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.

*Las APP son un contrato a largo plazo entre un socio privado y una agencia del gobierno, para proveer infraestructura y servicios públicos, en el cual el socio privado asume un rol importante en la administración y mitigación de los riesgos del proyecto.*

### ***Guía de Referencia para Asociaciones Público Privadas – Banco Mundial- PPIAF***

*Las APP son un modelo en el cual el Estado y uno o varios particulares se asocian para la construcción y mantenimientos de obras de todo tipo, y se caracterizan porque el privado asume una parte importante de los riesgos y la operación de largo plazo del proyecto.*

### **Revista infraestructura y desarrollo – CCI**

*Las APP son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona 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.*

**Ley 1508 de 2012**

### 1.2.1. Qué necesito vs cómo lo hago...

Más que elaborar y entregar especificaciones técnicas sobre materiales, métodos y/o acabados de los activos o servicios que deben ser entregados, el socio público en una APP debe especificar sus requerimientos y necesidades en términos de calidad y niveles del servicio que dicho activo debe proporcionar. El socio privado debe entonces adelantar los procesos que estime necesarios para entregar los activos y/o servicios, en condiciones que cumplan con lo establecido por la entidad pública.

A continuación, se presentan dos ejemplos tendientes a facilitar la comprensión del concepto.

EJEMPLO	OBRA PÚBLICA TRADICIONAL	APP
1 - Hospital (aseo)	La entidad pública contrata el número de personal que requiere para adelantar la labor de aseo y facilita los suministros	La labor de aseo se incluye en el contrato integral de APP, en el cual el socio privado provee este servicio bajo unos estándares de calidad determinados por la entidad pública y que serán medidos y retribuidos según su cumplimiento
2 - Edificación Pública (pisos)	La entidad pública especifica la cantidad y material de piso a utilizar e instalar, y define estos aspectos para cada zona o área del nuevo edificio público.	El socio público especifica el nivel de servicio que debe prestarse y la calidad que se debe mantener en cuanto a aspectos tales como: rugosidad máxima, ausencia de grietas, sonido que se pueda producir con el desplazamiento del personal, nivel de brillo u otros indicadores que sean medibles. En este caso, el socio privado podría decidir instalar pisos de vinilo que si bien conllevan una mayor inversión, garantizan una mayor vida útil y reducen los costos de mantenimiento en el largo plazo, cumpliendo con los estándares requeridos por el sector público.

### 1.2.2. Ciclo de la vida del activo vs. Planeación fallida

Bajo un modelo de APP, en el cual el socio privado asume la responsabilidad, no solo de diseñar y construir, sino también de mantener y operar el activo en el largo plazo, el sector privado debe garantizar el desempeño del activo y alcanzar los requerimientos de disponibilidad y servicio establecidos por el sector público. En consecuencia, el equipo del sector privado responsable por los servicios de operación y mantenimiento debe trabajar conjuntamente con los equipos de diseño y construcción para asegurar que las decisiones tomadas con respecto a los materiales utilizados les van a permitir cumplir con sus obligaciones a través del tiempo.



**Bajo un esquema de obra pública tradicional, el análisis del sector público suele dedicarse casi exclusivamente al periodo de construcción del activo y los costos de operación y mantenimiento no hacen parte del proceso de planeación o de toma de decisiones del proyecto en cuestión.**

Adicionalmente, bajo una APP la entidad pública realiza el contrato con una sola entidad, o más específicamente un consorcio de compañías, que es responsable por ensamblar equipos de trabajo compuestos por especialistas de las diferentes disciplinas necesarias para las diferentes etapas (diseño, construcción, mantenimiento, etc.). Para realizarlo bajo la obra pública tradicional, el sector público usualmente contrata separadamente cada una de estas etapas. Las economías de escala creadas a través de la integración vertical y/u horizontal en una APP pueden significar ahorros considerables para el sector público, ya sea a través de una estructura de administración simplificada o a través de la mitigación del riesgo de divergencias entre los diferentes contratistas involucrados en el proyecto.

El siguiente ejemplo ilustra estas ventajas:

EJEMPLO	OBRA PÚBLICA TRADICIONAL	APP
1 - Carretera	En una obra pública, la construcción de una vía se planea bajo un presupuesto específico, con diseños y materiales seleccionados para adecuarse a dicho presupuesto. No se consideran costos de operación y mantenimiento.	En una APP, el socio público define los parámetros de disponibilidad y calidad de la vía durante los 30 años del contrato. Así, el equipo del sector privado responsable por los servicios de operación y mantenimiento trabaja con el equipo de diseño y construcción para seleccionar los materiales adecuados de acuerdo con las especificaciones técnicas que les permitan cumplir en el largo plazo lo requerido por el sector público. El socio privado decide trabajar con un determinado tipo de asfalto que deriva en menores costos y mayor vida útil. Aunque el material significa una mayor inversión inicial, genera unos menores costos de operación y mantenimiento durante la vida del contrato y logra en valor presente proveer una mejor relación costo –beneficio.
2 - Transporte Público (metro ligero)	Una ciudad desea implementar un metro ligero para prestar el servicio de transporte público a una nueva área de renovación urbana. En una obra pública, el proyecto solo prevé el presupuesto de diseño y construcción, dejando a la discreción de administraciones subsecuentes la previsión de presupuestos para el	En una APP, el socio privado es responsable por el proyecto durante los 30 años del contrato y debe respetar los estándares en materia de cumplimiento de horarios y número aceptable de interrupciones en el servicio. El sector público tiene debidamente presupuestado los pagos por el servicio.



	<p>mantenimiento y renovación del activo. Un presupuesto de mantenimiento insuficiente deriva con frecuencia en problemas de disponibilidad, frecuencia y calidad del servicio, haciendo que los pasajeros sufran frecuentes retrasos y mal servicio.</p>	
--	---	--

### 1.2.3. Pagar por desempeño en el servicio prestado

Bajo una APP, el mecanismo de pago es la herramienta que permite al socio público alinear sus incentivos con los incentivos del socio privado para que éste entregue los resultados deseados. En una obra pública tradicional hay una escasa relación entre el pago y el desempeño del servicio.

EJEMPLO	OBRA PÚBLICA TRADICIONAL	APP
1 - Edificación pública (sede administrativa)	Una alcaldía requiere construir su nueva sede administrativa. En el caso de una obra pública, la alcaldía entrega anticipos y hace pagos a los constructores basados en avances de construcción (hitos de obra) con un saldo final reducido (generalmente 10 %). Estos pagos no están directamente ligados a la calidad del diseño y la construcción, y los riesgos de sobre tiempos y sobre costos, así como de defectos latentes son retenidos por el sector público.	En el caso de una APP, la alcaldía pagará por el servicio que le presta el privado de suministrar unas instalaciones en condiciones adecuadas para laborar. Esto significa que el pago se condicionará a que el activo esté entregado, en servicio y cumpliendo con los requisitos establecidos. Adicionalmente, el privado deberá asumir todos los sobrecostos de construcción, operación y mantenimiento y se comprometerá a entregar el edificio en una fecha establecida. Los pagos podrán reducirse debido a deficiencias en el desempeño de la gestión privada.
2 - Establecimiento educativo público (mantenimiento de un colegio)	Una alcaldía contrata a un privado para llevar a cabo el mantenimiento de sus colegios públicos. En una obra pública, el contrato no relaciona desempeño con los pagos y no hay incentivos para mejorar la calidad o la eficiencia del servicio. En pocas palabras, los riesgos relacionados con la operación y el mantenimiento	En una APP, el pago de la alcaldía al proveedor del servicio está relacionado con su desempeño. Problemas como salones con mala iluminación, ventilación o calefacción, o que no estén disponibles para su utilización en las fechas convenidas derivan en deducciones a los pagos.



	quedan en manos del sector público.	
--	-------------------------------------	--

El principio de **pagar por desempeño** se ilustra mejor en los siguientes diagramas, en donde se comparan como se pagaban anteriormente las concesiones viales frente a la estructura de pago de un proyecto bajo el esquema APP:



Bajo el esquema tradicional de obra pública, la carencia de un incentivo para la entrega oportuna y dentro el presupuesto original puede derivar en mayores pagos por sobrecostos y pérdida de beneficios por sobre plazos por parte del sector público. Bajo un esquema APP, debido a que el socio privado sólo recibirá pagos a partir de la entrega del activo, hay un incentivo muy fuerte para que el privado entregue el activo bajo los costos y tiempos acordados.

### 1.3. ¿Por qué las Asociaciones Público-Privadas funcionan?

Hay una evidencia significativa que en proyectos de obras públicas se presentan considerables sobrecostos, especialmente en proyectos complejos. Estos problemas son recurrentes en todo tipo de países (desarrollados y emergentes) y es una de las razones por las cuales el sector público ha buscado nuevos métodos para la entrega de infraestructura y servicios públicos.

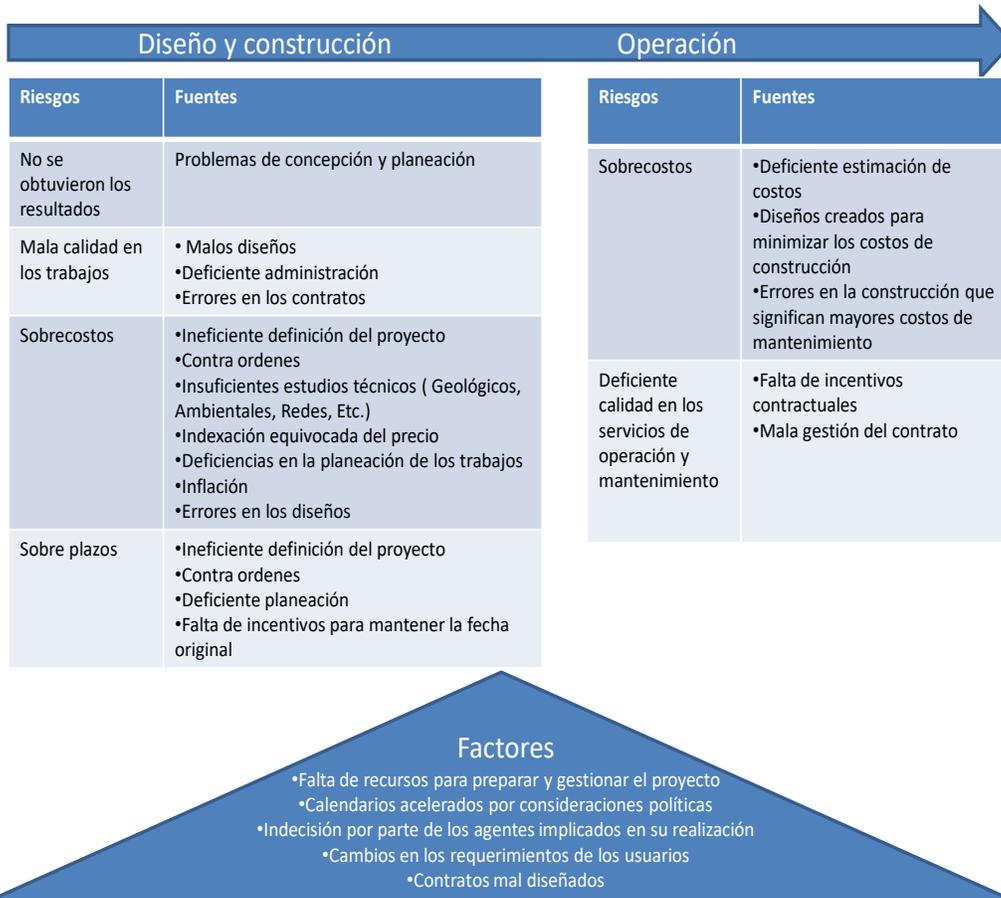
Los gobiernos de los países más innovadores y productivos han optado por utilizar las APP en proyectos de infraestructura debido a que se pueden procurar bajo un marco institucional que impone una disciplina, que evita y controla los factores de riesgo que usualmente producen los sobrecostos y los sobre plazos. Los resultados han sido positivos como lo demuestran los siguientes estudios empíricos:



Estudio	Muestra	Resultados
Reino Unido – Oficina Nacional de Auditoría	37 proyectos de infraestructura pública	<b>Obras públicas tradicionales:</b> 73% presentan sobrecostos, 70% han presentado demoras en su entrega. <b>APP:</b> 22% presentan sobrecostos, 24% presentan demoras en su entrega.
Reino Unido – Ministerio de Finanzas	61 proyectos de APP	12% presentaron demoras en su entrega. No se presentaron sobrecostos que fueran compensados por el socio público.
Australia – Allen Consulting Group	33 proyectos de obra pública tradicional - OPT 21 APP	<b>OPT:</b> Sobrecostos por 35.3% del valor original. <b>APP:</b> Sobrecostos por 11.6% en el mismo periodo de tiempo.
Canadá – Junta de la Conferencia de Canadá	19 proyectos de APP	Reducción en los costos del orden del 61 % 90% de los proyectos entregados a tiempo.
México – Ministerio de Hacienda	ND	<b>OPT:</b> Sobrecostos por 33% del valor original. <b>APP:</b> Sobrecostos por 18% en el mismo periodo de tiempo.

Fuente: Guía de Referencia para APP del Banco Mundial y PPIAF

Comparado con la obra pública tradicional, las APP crean valor al transferir riesgos y responsabilidades al sector privado relacionados al diseño, construcción, operación y mantenimiento del activo público. El socio público paga por la disponibilidad de la infraestructura y por el desempeño de los servicios anexos en lugar de pagar a un proveedor por completar actividades o tareas. El siguiente diagrama ilustra los tipos de riesgos que pueden ocurrir en las dos etapas más importantes de un proyecto y los factores que los ocasionan.



**Las APP pueden ser muy eficientes reduciendo los factores de riesgo identificados en el diagrama anterior. ¿Por qué?**

Para proyectos de infraestructura:

- En una APP el socio privado adquiere una obligación de entregar el objeto del contrato bajo un presupuesto fijo y en una fecha determinada, y tiene el incentivo para hacerlo.
- Como se presentó en la sección anterior, el socio público inicia el pago una vez que el activo haya sido entregado y pueda comenzar la prestación del servicio en las condiciones requeridas. Si existen demoras, el socio público no paga hasta tener la disponibilidad requerida del activo. Los sobrecostos en la etapa del diseño, construcción, o en la fase de operación y mantenimiento, no son responsabilidad de la entidad pública.
- El socio privado es el encargado de obtener el financiamiento de la etapa de diseño y construcción, y de su amortización. Si el socio privado incurre en demoras, deberá realizar los pagos convenidos al financiador incluso cuando aún no haya cumplido con las obligaciones del contrato. **Esta condición es el incentivo más poderoso para garantizarle al socio público la entrega a tiempo del proyecto.** También obliga a los acreedores a realizar



un estudio serio de la habilidad del socio privado para cumplir sus obligaciones contractuales.

- Es necesario invertir más tiempo en definir los niveles de servicio y estándares de disponibilidad de una forma objetiva y medible. Las APP requieren mayor cuidado y rigurosidad en su etapa de estructuración. **El sector público debe tener claro lo que desea, sin especificar en detalle el activo que requiere.**
- Para desarrollar estimativos confiables de los costos del proyecto, es necesario una buena planeación por parte de la entidad pública. Como contraprestación a las obligaciones del socio privado, las entidades públicas deben planear y tener suficiente capacidad para realizar los pagos esperados en las fechas convenidas a lo largo del contrato. Esto implica obtener las autorizaciones necesarias por parte de las autoridades fiscales y realizar los estudios de los pasivos contingentes presentes en el proyecto. Estos factores ayudan a proteger a la entidad del optimismo desmesurado que usualmente genera una subvaloración de los costos del proyecto.
- El socio público solo hará pagos si el socio privado provee los servicios de operación y mantenimiento acordados bajo las especificaciones de disponibilidad y desempeño establecidas. En caso de no cumplir, el pago al socio privado podrá tener deducciones, multas o declaratorias de incumplimiento según corresponda.

### **Dos puentes, un ejemplo de los resultados de las APPs.**

El Gobierno Federal de Estados Unidos incluyó dentro de sus prioridades mejorar la conexión entre los estados de Indiana y Kentucky a través del plan “Puentes del río Ohio”. Este iniciará en el verano de 2013 y se estima termine en 2016. Se busca que el proyecto aumente la competitividad de la región, a través del incremento de plazas de trabajo y la reducción de costos de transporte a los productores. Para llevarlo a cabo, el Gobierno Estatal de Kentucky debe construir el puente “*downtown*” y el Gobierno Estatal de Indiana el puente “*East End crossing*”. Indiana tiene una legislación vigente para el desarrollo de APP, Kentucky no. En este contexto, el puente de Indiana se adelantará a través de una APP y el de Kentucky a través de obra pública. Los dos puentes serán diseñados y construidos por la misma empresa “Walsh Construction”.

Aunque los puentes son similares, pero no idénticos, el Gobierno de Indiana, con una APP, ha logrado ahorros por 255 millones de dólares, con un valor final de inversión de 763 millones de dólares y un tiempo estimado de entrega inferior en 8 meses. Adicionalmente, dado que el contrato APP debe garantizar el mantenimiento del puente por 35 años, los equipos de diseño utilizaron luces LED, pavimento más robusto y un acero más resistente al clima que en el puente de Kentucky. Por su parte, el puente de Kentucky, construido por Obra Pública conllevó una inversión de 860 millones de dólares. El mantenimiento dependerá de los recursos disponibles para tal fin en años venideros.

Aunque aún falta una evaluación post contractual de los dos proyectos, por el momento es claro que la APP fue un mejor vehículo para lograr la ejecución del proyecto.

## 1.4. Cuando considerar una Asociación Público Privada

Las Asociaciones Público Privadas son una opción eficiente para desarrollar infraestructura y ofrecen muchos beneficios a las entidades públicas. Sin embargo, el esquema funciona solo para ciertos tipos de proyectos. Las APP deben generar “valor por dinero”, por lo tanto, dependiendo de las características del proyecto, en ocasiones los métodos de obra pública tradicional pueden ser una opción más apropiada. En términos generales, las características que hacen a un proyecto más apto para ser llevado a cabo a través de una APP son las siguientes:

**Resultados que pueden ser medidos:** El proyecto permite medir de manera objetiva su desempeño a través de parámetros objetivos. Por ejemplo, solicitar que la temperatura de una habitación en un hospital no sea inferior a 16 grados centígrados ni mayor a 22; una planta de tratamiento de agua en donde la presión del agua deba tener una presión mínima; un estadio deportivo que debe estar abierto al público en unas horas determinadas. Estos valores serán la fuente de los indicadores de desempeño y disponibilidad bajo los cuales se realizarán los pagos al sector privado.

**Capacidad e interés del mercado:** Debe existir un mercado privado con la suficiente capacidad e interés en desarrollar la infraestructura y prestar el servicio requerido. Esto garantiza competencia entre posibles socios privados, lo que produce ahorros e innovación.

**Grados de transferencia de riesgo:** Dada una evaluación de riesgos de un proyecto, se debe observar que una gran parte de los mismos o los que mayor impacto generen sean susceptibles de ser gestionados de manera más eficiente por el sector privado. Esto significará mayores economías para el sector público al transferir responsabilidades al sector privado porque este último puede administrar mejor y a menores costos esas responsabilidades y riesgos. Sin embargo, las APP no crearán valor si el sector privado es obligado a tomar riesgos para los cuales no está preparado. Por ejemplo, solicitar al privado asumir todos los riesgos en un proyecto de transporte público cuando el privado no tiene ningún tipo de control sobre las condiciones del proyecto como rutas, tarifas, subsidios, entre otras variables.

**Claridad en los alcances de los servicios o activos:** El proyecto debe poder separar claramente los servicios o activos que van a ser objeto de una APP. Por ejemplo, es difícil establecer parámetros de desempeño para áreas comunes en edificaciones públicas como patios o cafeterías si éstas comparten servicios o espacios con áreas comunes de otros edificios que no hacen parte de la APP.

**Tiempo del contrato:** Los tiempos deben ser determinados en la estructuración del proyecto. Generalmente son plazos entre 20 y 30 años. Estos deben responder a las necesidades a largo plazo de la población y al tiempo bajo el cual el privado estima puede recuperar sus inversiones.

**Actividades significativas de operación y mantenimiento:** Que se puedan transferir importantes responsabilidades correspondientes a actividades de operación y mantenimiento, ya que esto genera el incentivo adecuado para que el sector privado busque eficiencias en el diseño y construcción para minimizar los costos futuros de tales actividades.

**Margen para Innovación:** Que la prestación del(los) servicio(s) requerido(s) tenga la posibilidad de ser optimizada a través de la innovación del socio privado, quien podrá contribuir con ideas y mejores prácticas para hacer el proyecto más eficiente y mejorar la calidad en los servicios.

**Demanda de largo plazo para los activos y servicios prestados por el objeto de la APP.** Las APP son relaciones contractuales de largo plazo, y por ende deben servir para atender necesidades sociales de largo plazo (por ejemplo, no vale la pena construir una escuela bajo una APP que será pagada por los próximos 20 años en un área donde la población estudiantil esté disminuyendo drásticamente).

**Limitados cambios al activo y servicios objeto de la APP.** Las APP no son idóneas para el desarrollo de activos, servicios o tecnologías que requieran constantes cambios.

### 1.4.1. La magnitud del proyecto importa

Hay un debate a nivel mundial acerca de cuál debe ser el tamaño mínimo de un proyecto de APP para que le genere valor al sector público. La mayoría de los proyectos que se hacen a través de APP en otros países suelen ser complejos e importantes con un costo de inversión superior a los \$100.000 millones. En Colombia, la regulación vigente establece un límite de 6.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes; sin embargo, dada la experiencia internacional y las condiciones macroeconómicas de nuestro país técnicamente se recomienda que el proyecto a ser ejecutado bajo un esquema de APP contemple una inversión mínima de \$50.000 millones.

Lo anterior obedece a que los costos de transacción y estructuración, tanto del socio público como del privado, de un proyecto APP suelen ser significativos. Éstos incluyen los recursos utilizados en asesores técnicos, legales y financieros, encargados de diseñar y desarrollar las especificaciones del proyecto y sus anexos necesarios para abrir/participar en el proceso de licitación.

El empaquetar una serie de pequeños proyectos con especificaciones similares puede ayudar a garantizar un tamaño mínimo; varios colegios u hospitales de similares especificaciones o proyectos que se ejecuten a través de diferentes fases. Acuerdos entre distintas regiones permiten estructurar proyectos de cobertura mayor que cuenten con una mayor demanda y mayores fuentes de financiamiento.

## 1.5. ¿Es este un concepto nuevo?

Las APP han sido utilizadas en muchos países en los últimos 20 años. El Reino Unido tiene una larga experiencia en el desarrollo de APP exitosos, experiencia replicada en la mayoría de países de Europa (Francia, España, Alemania, etc.). Países de otras regiones como Japón y Corea en Asia o Sudáfrica también tienen una experiencia en implementación de APP. En el continente americano, Canadá y Chile son los países con un mayor número de proyectos, seguidos por México y Perú, países donde recientemente se han hecho cambios normativos en pro de las APP. En Colombia existe experiencia con el manejo de las concesiones viales, portuarias y aeroportuarias, consideradas internacionalmente como APP.

La experiencia internacional muestra casos de éxito en APP, entre otros, en los siguientes sectores:

- Transporte, incluido servicios de transporte urbano.
- Construcción de vías terrestres, vías férreas, puertos y aeropuertos.
- Edificios públicos
- Hospitales



- Colegios
- Cárceles
- Proyectos de renovación urbana
- Proyectos ambientales
- Iluminación pública
- Disposición de residuos sólidos y reciclaje
- Desarrollo de energía alternativa

## 1.6. Tipos de APP en Colombia: ¿De quién es la iniciativa?

En Colombia, las iniciativas para desarrollar una APP pueden venir de dos fuentes:

- **Iniciativa Pública:** Proyectos de APP que corresponden a una necesidad identificada por entidades públicas y donde el peso de la estructuración del proyecto recae en la entidad pública.
- **Iniciativa Privada:** en las cuales la conceptualización de la propuesta, así como los estudios de prefactibilidad y factibilidad recaen sobre el sector privado.

En ambos casos el objeto del contrato es proveer infraestructura pública, razón por la cual el interés general debe primar sobre el interés particular. Generalmente, la iniciativa privada tendrá una baja o nula demanda de recursos públicos por lo que el proyecto debe generar sus propios recursos para ser viable. Un ejemplo de una iniciativa privada puede ser la construcción, operación y mantenimiento de vías, en donde la totalidad de los costos de inversión y operación recae en el privado y los ingresos del proyecto provienen del cobro de tarifas a los usuarios de las carreteras construidas.

La mayoría de proyectos de infraestructura social (cárceles, colegios, hospitales, etc.), justamente por atender primordialmente a necesidades sociales, son de iniciativa pública ya que difícilmente generan ingresos suficientes para cubrir los costos del proyecto y las utilidades esperadas del privado. No obstante, este tipo de proyectos permite obtener ingresos menores por concepto de arriendos de locales comerciales o estacionamientos, entre otros.

## 1.7. Asociaciones Público Privadas – Los malentendidos

El esquema de las APP ha generado una serie de interpretaciones equivocadas sobre su uso. El siguiente es un listado de los errores más comunes:

### **Las APP son equivalentes a una Privatización**

Las APP no plantean en ningún momento la privatización de los activos del estado. Bajo una APP el socio público retiene la responsabilidad de proveer el servicio público al ciudadano, mantiene la propiedad última de las tierras y activos públicos y adquiere un rol sustantivo en el desarrollo del proyecto.

### **Las APP son largas y complicadas**

Las APP requieren que el socio público invierta mayor tiempo en la planeación y estructuración del proyecto respecto a los esquemas de obra pública tradicional. No obstante, se ha comprobado internacionalmente que la entrega de la infraestructura se acelera considerablemente bajo una APP. Adicionalmente, también existe evidencia de que a medida que los procesos se estandarizan y aumenta la capacidad del sector público para estructurar este tipo de proyectos, los costos y tiempos necesarios para implementar una APP se reducen considerablemente. Finalmente, una buena estructuración en las etapas tempranas del proyecto reduce significativamente la probabilidad de requerir largas renegociaciones al contrato o cambios al alcance del proyecto.

### **Las APP cuestan más que la obra pública durante la vida del proyecto**

Si bien es cierto que el costo de obtener financiamiento privado es más elevado que el de obtener financiamiento público, en las APP se toman todas las protecciones para llevar a un mínimo los riesgos donde pueden presentarse sobrecostos y demoras causantes en el pasado de considerables incrementos en el costo final de los proyectos. Adicionalmente, antes de su implementación, un proyecto de APP siempre debe justificar que genera mayor “valor por dinero” que su ejecución a través de una obra pública tradicional, tomando en cuenta los costos de diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento durante el ciclo de vida del proyecto.

### **Las APP hacen factibles todo tipo de proyectos ya que estos serán financiados por el sector privado**

Es importante recalcar que en buena parte de las APP (por ejemplo, en proyectos no autosustentables), el sector privado está a cargo del financiamiento del proyecto, mientras que el sector público está a cargo del fondeo, o repago, del financiamiento privado. A pesar de que el sector público no realiza desembolsos al sector privado hasta que la infraestructura esté disponible, las entidades públicas deben contar con recursos suficientes y garantizar que cuentan con suficientes recursos futuros para respaldar el proyecto. Sólo en casos de iniciativas públicas y privadas en donde los ingresos del proyecto, distintos de aportes públicos, son suficientes para garantizar el pago de los costos y las ganancias del sector privado, se puede decir que el privado será retribuido con ingreso de los mismos privados.

## **1.8. ¿Qué no son las APP?**

### **Las APP no son herramientas para evitar las normas de endeudamiento o disposiciones presupuestales**

El Banco Mundial<sup>1</sup> ha señalado que uno de los usos equivocados de las APP por parte de entidades territoriales, es usar este modelo de contratación como una forma de evitar las normas de endeudamiento o disposiciones presupuestales que restringen su capacidad de iniciar proyectos a través de obra pública tradicional. Las APP no implican un cambio en las normas fiscales, no permiten reasignaciones presupuestales por fuera de la ley, no evitan que las obligaciones contingentes del proyecto sean apropiadamente presupuestadas y no sirven para hacer caso omiso de restricciones de endeudamiento en entidades con problemas de solvencia.

### **Las APP no son una fuente de recursos ilimitados**

---

<sup>1</sup> Guía de Referencia de APP. Banco Mundial - PPIAF

Las posibilidades fiscales de la Nación y de las entidades territoriales son limitadas. Los recursos disponibles en el mercado financiero son limitados. Sin importar el número de proyectos de APP que las entidades públicas o privadas presenten, los recursos disponibles para su pago están restringidos. Así las cosas, las entidades públicas deben ser conscientes de sus prioridades de inversión y no dejarse llevar por lo atractivo de un proyecto específico sin ponerlo en el contexto de las necesidades sociales generales y del programa de inversión de largo plazo requerido para atender a estas necesidades. Si las entidades no priorizan el número de las APP que realizan, pueden comprometer la posibilidad de futuras inversiones o su flexibilidad para atender situaciones de ciclo económico.

Adicionalmente, los proyectos de APP compiten entre ellos por financiamiento. No todos los posibles proyectos conseguirán financiamiento privado o lograrán costos razonables por estos recursos.

### **Las APPs no son herramientas para soportar la construcción de infraestructura privada**

El déficit de infraestructura del país también afecta al sector privado. Muchas iniciativas privadas pueden buscar proveer infraestructura privada utilizando recursos públicos. El uso de las APP para financiar proyectos que no benefician a la sociedad sino a grupo particular de individuos es un peligro recurrente en proyectos de APP. Un ejemplo se presenta cuando entidades privadas plantean la construcción de vías privadas como infraestructura pública cuando el objetivo del contrato es claramente beneficiar sus actividades productivas y serán utilizadas exclusivamente por el operador privado.

### **Las APP no son herramientas de política cambiaria o herramientas para solucionar problemas de competencia**

Las APP son tan solo una modalidad de ejecución de proyectos para proveer infraestructura pública. Si bien es cierto que su aplicación puede mejorar las condiciones de competencia en un mercado o limitar el poder de un monopolio, dichos objetivos también pueden ser logrados con otras modalidades de ejecución de proyectos y su éxito depende más de la calidad de las políticas de regulación que del desempeño de las APP.

### **Las APP no son herramientas para vender o ceder activos inmuebles públicos**

Si bien es cierto que muchos proyectos de APP incorporan la utilización de lotes o edificaciones públicas, esta modalidad de ejecución de proyectos no es una forma de evadir normas sobre la gestión de activos públicos. En todo caso, deberá existir una reversión de los activos utilizados y el objeto de los contratos deberá ser el de proveer infraestructura para la prestación de un servicio público.