

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

**MAESTRÍA EN DERECHO CON ÉNFASIS EN DERECHO INTERNACIONAL DE
LOS NEGOCIOS**

Rector: Hernando Parra Nieto

Secretaria General: José Fernando Rubio

Decana de la Facultad de Derecho: Adriana Zapata Giraldo

Directora (e) del Departamento de Derecho de los Negocios: Adriana Castro Pinzón

Director Trabajo de Grado: Carlos Barreto

Jurado: Melba Rocío Pérez Tuta

¿Cuáles son las desventajas y ventajas de las Asociaciones Público-Privadas para la construcción de infraestructura social en Colombia?

Diana Katherine López Calderón

Universidad Externado de Colombia

Facultad de Derecho

Maestría en Derecho Internacional con énfasis en Derecho de los Negocios Internacionales

Director del Trabajo de Grado: Cristian Sebastián Barreto Cifuentes

Julio de 2021

Tabla de Contenido

Introducción	5
<p style="margin-left: 40px;">CAPÍTULO PRIMERO: Marco normativo general para las Asociaciones Público-Privadas en Colombia: Definición y diferencia de las Asociaciones Público-Privadas en infraestructura social y productiva.</p>	
1.1. Antecedentes.....	6
1.2. Definición y descripción de la estructuración de una Asociación Público-Privada APP en Colombia.....	11
1.3. Diferencia entre proyectos de Asociaciones Público-Privadas de infraestructura productiva y de infraestructura social en Colombia.....	17
<p style="margin-left: 40px;">CAPÍTULO SEGUNDO: Análisis de las Asociaciones Público-Privadas para infraestructura social: Fallas identificadas de las Asociaciones Público-Privadas en infraestructura social a partir de las experiencias internacionales expuestas.....</p>	
2.1. APP de infraestructura social en Latinoamérica	26
2.2. APP de infraestructura social en Alemania y Canadá.....	35
<p style="margin-left: 40px;">CAPÍTULO TERCERO: Críticas generales a las Asociaciones Público Privadas con base en las experiencias expuestas, análisis de los caso APP en Colombia: Respuesta al problema jurídico y validación de la hipótesis.....</p>	
3.1. Críticas generales a las APP con base en las experiencias expuestas.	40
3.2. Asociaciones Público-Privadas en infraestructura social en Colombia: Análisis de casos de Asociaciones Público-Privadas en Colombia (como se enfrentan las problemáticas identificadas en el numeral 3.1)	47
3.2.1. Experiencias	47
3.3. Respuesta al problema jurídico y validación de la hipótesis.	54

Bibliografía 59

Introducción

La presente investigación tiene como finalidad evidenciar que, a partir las ventajas y desventajas de las Asociaciones Público-Privadas encontradas en experiencias nacionales e internacionales, la vinculación entre actores privados y públicos puede ser una opción viable para suplir la necesidad de infraestructura social en Colombia. Lo anterior, nace a partir del problema jurídico de *¿Cuáles son las desventajas y ventajas de las Asociaciones Público-Privadas para la construcción de infraestructura social en Colombia?* y tiene el objetivo de constatar que el uso de Asociaciones Público-Privadas en proyectos de infraestructura social como colegios, hospitales y centros penitenciarios entre otras, es viable en Colombia.

En la primera parte de este documento se definirán las Asociaciones Público Privadas de infraestructura social y la diferencia de estas con la de infraestructura productiva. Posteriormente, en la segunda parte, se expondrán las experiencias de este tipo contractual en proyectos de infraestructura social de los países Brasil, México, Chile, Alemania y Canadá, a fin de evaluar los resultados y las deficiencias presentadas.

Con base en las experiencias expuestas, en la tercera parte se identificarán las problemáticas del uso de las Asociaciones Público-Privadas en proyectos de infraestructura social y se cotejarán con los proyectos colombianos con el objetivo de verificar si tanto los pros y los contras identificados en experiencias internacionales se están reflejando en nuestro país, para finalmente, constatar la hipótesis presentada.

¿Cuáles son las desventajas y ventajas de las Asociaciones Público-Privadas para la construcción de infraestructura social en Colombia?

CAPÍTULO PRIMERO: Marco normativo general para las Asociaciones Público-Privadas en Colombia: Definición y diferencia de las Asociaciones Público-Privadas en infraestructura social y productiva.

El siguiente capítulo busca mostrar un panorama normativo de las Asociaciones Público-Privadas con respecto a su definición y estructuración en Colombia, así como diferenciar la infraestructura social de la productiva a través de ejemplos.

1.1. Antecedentes

La participación de actores privados y públicos en proyectos de obras públicas es de vieja data. Siglos atrás ya se hacía por medio de concesiones, consistentes en el cambio de la inversión del capital privado en obras públicas por el derecho del privado a su explotación bajo diferentes modalidades de tarifas cobradas a los usuarios para recuperar su inversión. En el siglo XIX, debido al alto monto de la inversión requerida para determinadas obras, las concesiones se utilizaron para la implementación de sistemas de transporte como el ferrocarril, servicios de electricidad y agua con la tecnología de la época. Sin embargo, dejó de ser un modelo sostenible y asequible para todos los ciudadanos con el tiempo, por lo que el sector público asumió la prestación de estos servicios (Hall, 2015). En cierta medida, la vinculación de los actores privados y públicos para proyectos infraestructura en común se ha promovido por el músculo financiero con el que cuentan los privados para proyectos de gran magnitud.

Así pues, las Asociaciones Público-Privadas (en adelante APP), surgen como una forma de vincular capital privado en proyectos de infraestructura pública que se desarrolló por primera vez en el Reino Unido en la década de los noventa. Su país de origen pasó por una serie de situaciones coyunturales que permitió la explotación de este tipo de contratación, ya

que su creciente insolvencia fiscal de los años ochenta, la estipulación de límites de endeudamiento según el acuerdo de Maastricht de 1992 para la integración de la Unión Europea y la necesidad inminente de responderle a la ciudadanía con nueva infraestructura, generaron el ambiente propicio para que las iniciativas de financiación privada fueran la respuesta a las necesidades sociales del momento sin violar las restricciones fiscales a las que los ingleses estaban sometidos (Erazo, 2017).

Bajo la batuta de Margareth Thatcher, primera ministra del Reino Unido, las APP se abrieron paso como iniciativa para reactivar la economía y suplir las necesidades sociales (Londoño, 2014) con su atractivo principal, es decir, músculo financiero privado invertido en infraestructura pública, sin incrementar el endeudamiento estatal (Hall, 2015). Es así como entre los años 1990 y 1997 las APP se popularizaron en dicho Estado y, a través de Iniciativas de Financiación Privada (en inglés Private Finance Initiative [PFI]), se financiaron diferentes proyectos de infraestructura de cárceles y hospitales, entre otras obras públicas. Todo ello resultó en un escándalo durante la década del 2000 que evidenció los sobrecostos de las obras derivadas de las APP y su uso indiscriminado para disimular el endeudamiento del sector público (Erazo, 2017).

La creación de las APP supuso la solución a muchos problemas de infraestructura y administración pública. Sin embargo, las evidencias de su aplicación obligan a desarrollar detalladamente las ventajas y desventajas de las APP con el fin de no caer en los errores cometidos por otros Estados.

Como se señaló anteriormente, las razones para la implementación de las APP en el Reino Unido, así como en otros países, fueron, primero, la promesa de apalancar desarrollos exponenciales en infraestructura sin afectar sus ajustados presupuestos; y segundo, la posibilidad de aliviar cargas para los Estados en la gestión, administración de riesgos y operación de dichas obras, debido a que la responsabilidad de los proyectos no solo estaría en

cabeza de las entidades públicas. Adicionalmente, una gran ventaja de las APP, que se mantiene incluso hoy, es la libertad del privado de presentar la iniciativa y estructuración de los proyectos en el sector público (Londoño, 2014). No obstante, es una ventaja objetable toda vez que los privados están interesados en el desarrollo de obras con mayor margen de utilidad, como más adelante se desarrollará.

En el caso de Colombia, previo a la intervención de los privados, se asumía que toda la prestación servicios e infraestructura recaían en el Estado. Por eso, se dio cabida al capital privado y, en consecuencia, se generó desarrollo económico sin aumentar la carga tributaria a los ciudadanos (Londoño, 2014). La apertura al capital privado en obras públicas puede atribuirse a la escasez de solvencia por parte del Estado para el desarrollo de grandes proyectos en comparación con el crecimiento de la tasa poblacional traducido en la demanda de cobertura de necesidades básicas a cargo del Estado (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2001).

Es así como, a través de diferentes políticas públicas CONPES emitidas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social previas a la expedición de la Ley 1508 de 2012 marco normativo de las APP en Colombia, se estaba preparando un ambiente de inversión público-privado al destacar la importancia de la inversión privada en el sector público (Erazo, 2017). Así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014 abrió totalmente la puerta a las APP señalando la importancia de la incursión de la inversión privada en la infraestructura pública. El proceso de las APP en Colombia contó con el apoyo de organismos no gubernamentales y la banca internacional, quienes han promovido la utilización de este modelo en nuestro país, con el refuerzo de la institucionalidad y asesorías técnicas para el acompañamiento en la estructuración de las APP en las diferentes regiones (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018A). Este tipo de contratación fue reglada en Colombia desde el 2012. Antes se utilizaba el contrato de concesión para la vinculación de capital privado en

obras públicas. Posteriormente, el legislador promulgó la Ley 1508 de 2012 e introdujo el marco jurídico de esta relación público-privada.

Con relación al desarrollo normativo que ha tenido el esquema contractual de Asociaciones Público-Privadas en Colombia, posterior a la expedición de la Ley 1508 de 2012, se promulgaron las siguientes normas:

- El Decreto 1467 de 2012 a través del que se reglamenta la Ley 1508 de 2012 y es modificado por los decretos 0301, 1553 y 2043 de 2014. En estos decretos se desarrollan temas de estándares de calidad, niveles de servicio, se establecen pautas y procedimientos para las iniciativas privadas y públicas, así como requerimientos en los aportes públicos, también desarrolla el trámite de aprobaciones de los proyectos, asignación de los riesgos, temas propios de la precalificación, desarrollo de las etapas y desembolsos de recursos.

- La Resolución 3656 de 2012 establece parámetros para la evaluación del mecanismo de asociación público privada como una modalidad de ejecución de proyectos que trata la Ley 1508 de 2012 y el Decreto número 1467 de 2012, adoptando la “Metodología del Comparador Público Privado”.

- El Decreto 1610 de 2013 reglamenta el artículo 26 de la Ley 1508 de 2012. En este decreto se establecen límites y requisitos para el aval fiscal y autorización de vigencias futuras.

- La Ley 1682 de 2013 adapta medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.

- El Decreto 063 de 2015 reglamenta las particularidades para la implementación de asociaciones público privadas en el sector de agua potable y saneamiento básico. En este decreto se establecen requisitos y estándares de calidad referentes este tema.

- El Decreto 1082 de 2015, que es el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional, en el título segundo regula temas de estructuración y ejecución de los proyectos APP.

-La Ley 1753 de 2015 es el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

- La Resolución 1464 de 2016 establece los requisitos y parámetros que deberán cumplir las entidades públicas responsables del desarrollo de proyectos de Asociación Público Privada para solicitar el concepto previsto en la Ley 1753 de 2015, así como relaciona el anexo uno que consiste en la evaluación y priorización de los proyectos APP.

- El Decreto 2100 de 2017 sustituye el artículo 2.2.2.1.2.2. del Decreto 1082 de 2015, relacionado con el derecho a retribuciones en proyectos de Asociación Público Privada.

- La Ley 1882 de 2018 adiciona y modifica disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de Infraestructura y se dictan otras disposiciones.

- El Decreto 1974 de 2019 adiciona a la Sección 12 al Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar las particularidades para la implementación de Asociaciones Público Privadas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

- La Ley 1955 de 2019 es el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la Equidad".

Actualmente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, en el mes de marzo 2021, el Consejo Nacional de Política Económica y Social del DNP expidió el Documento CONPES 4028, por medio del cual se impartieron lineamientos de Política de Riesgo Contractual del Estado para proyectos de infraestructura en vías fluviales y canales navegables con participación privada. Dicho CONPES tiene como fin impartir lineamientos de política de asignación de riesgos para proyectos bajo el esquema APP y demás que involucren participación privada en proyectos de transporte fluvial.

Así mismo, vale la pena resaltar que existen Documentos CONPES para el sector aeroportuario y para el sector vial (CONPES 4000 de 2020 y 3760 de 2013, respectivamente).

Con base en el desarrollo legislativo colombiano relacionado con las Asociaciones Público Privadas, se puede decir que tanto en políticas públicas como en normas se ha robustecido el marco normativo de este esquema contractual, especialmente para proyectos de infraestructura productiva.

De tal manera, en Colombia ha habido un ejercicio constante por parte del legislador frente a la implementación de las APP en diferentes sectores, desarrollando y especificando parámetros y procedimientos en su estructuración y ejecución.

1.2. Definición y descripción de la estructuración de una Asociación Público-Privada APP en Colombia

Como se mencionó, el artículo primero de la Ley 1508 de 2012 creó el régimen jurídico de las APP en Colombia. A partir de allí, el legislador ha hecho un ejercicio constante y juicioso frente a su implementación en los diferentes sectores, desarrollando y especificando parámetros y procedimientos en su estructuración y ejecución.

Con base en la definición establecida en la Ley 1508 de 2012, se entienden las APP como una relación contractual entre una entidad estatal y un sujeto de derecho privado en la que se gestionan riesgos mutuos con el objetivo de desarrollar infraestructura de todo tipo.

Ahora bien, antes de desarrollar el proceso de estructuración de una APP en Colombia es necesario mencionar que existen diferentes tipos contratos de APP en el mundo. Ejemplo de ello es el contrato de arrendamiento de infraestructura, el cual consiste en dar en arriendo una construcción ya terminada para la administración, operación y prestación de servicios a cambio de un canon que le debe pagar al Estado (Erazo, 2017). Otro tipo de APP es el contrato de concesión, en el cual se concede la explotación económica de determinado bien para que preste un servicio público de manera efectiva y realice el respectivo cobro de tarifas para retribuir la

inversión. Este último tipo de contratación ha sido utilizado en Colombia desde la Ley 80 de 1993. Sin embargo, no se había reconocido como APP hasta que la Ley 1508 de 2012 en el artículo segundo aclaró que las concesiones hacían parte de las APP (Erazo, 2017).

No obstante, estos últimos no son los únicos. Otros tipos de contrato APP son: el contrato DBOM (diseño, construcción, administración, mantenimiento); el contrato BOT (construcción, administración y transmisión); el contrato DBFO (diseñar, construir, financiar y operar); y el DBFOM (diseñar, construir, financiar, operar, mantener) en los que el contratista asume toda o la mayoría de financiación. Adicionalmente, el contrato tipo BOO (construir, poseer, operar) donde el privado es el dueño de la construcción y todos sus ingresos se le asignan, lo que genera una pérdida de dominio estatal (Erazo, 2017). Como se evidencia, existe una gran variedad de APP y estas se diferencian en el tipo de acuerdo que se llegue con el socio privado frente a su forma de retribución, actividades por ejecutar y riesgos que debe asumir.

Se propone la enumeración anterior con el fin de tener presente la cantidad de tipos de contrato de APP que se han implementado en el mundo y mostrar las variaciones en la responsabilidad del privado y la entidad pública de acuerdo con el nivel de riesgos asumidos, el control estatal sobre las obras, el nivel de dominio del privado y la forma de retorno de inversión. No obstante, a partir de lo extraído de Ley 1508 de 2012, es posible afirmar que en Colombia se cuenta con una aplicación algo restrictiva y conservadora de las APP, ya que solo da cabida al Diseño-Construcción-Financiamiento-Operación (Design-Building-Finance-Operate DBFO).

1.2.1. Proceso y criterios generales en la constitución.

Aclarada la definición de las APP, a continuación, se realizará una breve descripción de su proceso de estructuración, haciendo énfasis en la serie de requisitos y pasos que tanto la entidad pública como la privada deben cumplir para que haya lugar a un contrato de esta índole. Así mismo, se expondrá el trámite de la iniciativa privada solo en el caso donde sea aceptada

la propuesta, exponiendo los plazos máximos que puede demandar la estructuración de una APP, los filtros que se deben superar y avales que se deben alcanzar para la aprobación de estos proyectos.

En el momento de describir la estructuración de una APP en Colombia existen dos tipos de iniciativas por las que se puede activar el proceso, una privada y la otra pública.

El artículo 14 de la Ley 1508 de 2012 señala que la iniciativa privada nace del interesado privado. Esta parte se encargará de adelantar la etapa de prefactibilidad y factibilidad de un proyecto APP, a fin de que posteriormente se seleccione para su ejecución. Este privado se llamará originador y se encargará de estructurar una propuesta soportada en diferentes estudios sin compromiso por parte de la entidad estatal y asumiendo los costos de la formulación.

El artículo 16 de la Ley 1508 de 2012 indica que la duración del estudio de estas propuestas es de tres a seis meses con prórrogas. Una vez aceptada la propuesta, se da un plazo de dos meses para llegar a un acuerdo con la entidad estatal y, si no se llega a ningún acuerdo, se entenderá la solicitud como negada. El plazo máximo para la etapa de factibilidad es de dos años con prórrogas.

El artículo 17 *ibidem* establece que si se logra acuerdo y el privado requiere desembolso de recursos públicos, se abrirá licitación y el originador tendrá bonificación en la calificación. En caso de no ser escogido, quien gane la licitación debe reconocerle el valor de los estudios realizados en la estructuración del proyecto. Dichos recursos públicos no pueden ser superiores al 30% de la inversión del proyecto y al 20% en el caso de los proyectos de infraestructura vial.

Con base en el artículo 19 de la Ley 1508 de 2012, si esta iniciativa no requiere recursos de la entidad estatal, una vez se llegue a un acuerdo, la entidad publicará el proyecto en un plazo de uno a seis meses, por si algún interesado se propone para su ejecución. En dicha publicación la entidad pública indicará la intención de adjudicarlo al originador. Si transcurrido el plazo nadie se presenta, se puede contratar de manera directa al originador. No obstante, si

se presenta un tercero y tiene mejor propuesta que la presentada por el originador, éste último tendrá la oportunidad de mejorarla.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 1508 de 2012, la iniciativa pública se realiza a través de convocatoria pública previo a un sistema de precalificación que limita a los oferentes. Para aplicar en la propuesta, los privados deben allegar descripción del proyecto y sus fases, estudios de riesgos, modelos financieros estudios técnicos y demás contemplados en la ley. (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

El artículo 33 de la Ley 1508 de 2012 señala que la entidad territorial puede contratar por selección abreviada de menor y mínima cuantía la elaboración de estudios, evaluación de proyectos e interventorías y la administración de proyectos APP podrán ser a través de institutos de fomento y desarrollo regional-INFIS.

En los casos de las iniciativas públicas, se debe tener en cuenta que la entidad territorial debe prever los recursos para el proyecto, la conformación de un equipo interno del proyecto y el montaje de estudios previos para concurso de méritos de acuerdo con el artículo 20 del Decreto 1082 de 2015. Adicionalmente, la entidad territorial también debe considerar la realización del proceso de selección abreviada, menor o mínima cuantía dependiendo el valor del proyecto para contratar el estructurador del proyecto y la elaboración un plan de trabajo y un cronograma (Departamento Nacional de Planeación, 2016b).

En la estructuración, una vez conformado el equipo interno del proyecto, se requiere formalizar dicho equipo, por lo que es necesario el nombramiento del director del proyecto. Una vez se tengan los asesores contratados, es necesario que tengan acceso a la información propia del proyecto y a la que requieran para generar estudios acertados. Adicionalmente, se requiere hacer seguimiento a través de reuniones, lista de chequeo, cronogramas y generar una estrategia de comunicación entre las partes interesadas de cada proyecto. En el proceso de dicha estructuración, se debe realizar una propuesta de matriz de distribución de riesgos con base en

los diferentes análisis financieros, jurídicos y técnicos (Departamento Nacional de Planeación, 2016c).

Según lo establecido en el artículo 25 de la Ley 1508 de 2012, toda iniciativa APP debe ser registrada en el Registro Único de las Asociaciones Publico Privadas RUAPP, contar con el aval del Consejo de Política Fiscal CONFIS previo concepto favorable del Ministerio competente, el Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP) y el Banco de Proyectos de Inversión Nacional-BPIN en el caso de que se comprometan vigencias futuras (Departamento Nacional de Planeación., 2016b).

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley 1805 de 2012, cuando se requiera el desembolso de recursos públicos de entidades territoriales, estas deben someterse a otra serie de requisitos como:

- Acreditar el cumplimiento de los límites de gasto y deuda sobre aprobación de riesgos y pasivos contingentes. Si son cofinanciados por la Nación deben incluir el concepto previo favorable del DNP y aprobación de Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previa viabilidad financiera de una entidad de orden nacional.
- Solo se podrán desarrollar proyectos APP para cumplir objetivos de los Planes de Desarrollo Territorial.
- La aprobación de vigencias futuras por parte del Concejo Municipal o Asamblea Departamental.

Para la aprobación de las vigencias futuras, prescritas en el artículo 27 de la Ley 1508 de 2012 y la Ley 1483 de 2011, se deben cumplir ciertos requisitos como, por ejemplo, que sean aprobadas para proyectos de infraestructura, energía o comunicaciones. En el caso de sectores sociales, como educación, salud entre otros, se requiere que los proyectos APP se encuentren inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos y su monto máximo

debe estar verificado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, tener aprobación del CONFIS territorial y concepto viable del DNP (Departamento Nacional de Planeación., 2016b).

En este sentido, el fin de las APP es obtener mayores beneficios, garantizando que es la mejor opción de contratación, por lo que el ejercicio que se realiza a través de la metodología CPP o VpD (Valor por Dinero) comparación riesgos y costos es determinante para la elección de este tipo de vinculación. La comparación entre las APP y el tipo de contratación tradicional existe en varios países que utilizan APP. De hecho, En Colombia es obligatorio con base en el artículo 11 de la Ley 1508 de 2012. Sin embargo, dicho requisito no es necesario cuando la primera opción es la contratación pública tradicional (Barreto e Ibagón, 2016).

Como se puede evidenciar en el marco normativo, la estructuración de una APP puede tomar entre tres y cuatro años; los costos que soportan en el proceso los privados o la entidad estatal, dependiendo de donde surja la iniciativa, van desde los estudios en la etapa de prefactibilidad como en la de factibilidad y demás gastos que se incurran en el acompañamiento de todo el proceso, como por ejemplo el pago de garantías y la constitución de un patrimonio autónomo según lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1805 de 2012. Adicionalmente, la estructuración de una APP está limitada por los periodos de gobierno, ya que no pueden haber transcurrido los tres primeros años del mandatario para que una administración pueda iniciar estudios de prefactibilidad.

Como punto a favor de este tipo de contratación según el marco normativo, es la contribución a la mitigación de riesgos del proyecto pues, por un lado, los proyectos APP cuentan con una pronta entrega de las obras en comparación con la contratación tradicional y, por otro, hay un mejoramiento en la gobernabilidad y se cubre el mantenimiento de los activos. Sin embargo, se debe tener presente que en el análisis del proceso de este tipo de contratación los costos de estructuración del proyecto, regulación y seguimiento son mayores en comparación con la contratación tradicional (Banco Interamericano de Desarrollo, 2017).

En conclusión, el análisis del proceso de estructuración de las APP en Colombia evidencia ventajas y desventajas y limitantes del tipo de contratación, sus costos y tiempo de ejecución que no lo hacen útil para cualquier tipo de proyecto de infraestructura.

1.3. Diferencia entre proyectos de Asociaciones Público-Privadas de infraestructura productiva y de infraestructura social en Colombia

Existen dos tipos de infraestructura que se pueden desarrollar en el marco de las APP: la primera es la más conocida, la productiva, un ejemplo de ella es la infraestructura en el sector de transporte e infraestructura vial, tipo de infraestructura más desarrollada a través de APP en Colombia. El segundo tipo de infraestructura, llamada infraestructura social, busca cumplir preceptos constitucionales, manteniendo estándares sociales, en áreas de la salud, educación, estructuras penitenciarias entre otros (Londoño, 2014).

1.3.1. Diferencia conceptual.

El DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de guía Abecé sobre Asociaciones Público-Privadas, ha definido la infraestructura social y productiva así:

“En infraestructura productiva. Conformada por todas aquellas obras físicas que permiten elevar los niveles de producción y eficiencia de los sectores que componen la oferta productiva de un país y que contribuyen al crecimiento de la economía. Ejemplos de proyectos de este tipo se encuentran en el transporte, la movilidad urbana, las comunicaciones y logística.

En infraestructura social. Está conformada por las obras y servicios relacionados que permiten incrementar el capital social de una comunidad y su posibilidad de acceder a mayores servicios y/o de mejor calidad. Hacen parte de la infraestructura social sectores y proyectos en (...)

- Educación: colegios para preescolar, básica y media; establecimientos e institutos de educación superior

- Salud: hospitales, centros de salud primaria.
- Edificaciones públicas: edificación de oficinas públicas y de la rama judicial.
- Deporte y cultura: escenarios deportivos, artísticos y culturales.
- Defensa y penitenciaria: cárceles, centros de detención preventiva” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013)

En concordancia, el DNP ha diferenciado las APP para infraestructura productiva, señalando, por un lado, que son las que propician el crecimiento productivo de nuestro país como, por ejemplo, vías, puertos, aeropuertos, en general, la infraestructura de transporte y, por el otro lado, ha puesto como ejemplo de infraestructura social, la que mejora el bienestar social de los ciudadanos, como los colegios, hospitales, cárceles entre otras (Departamento Nacional de Planeación, 2016a).

Por lo tanto, se puede deducir que la infraestructura social es la ligada a la prestación de servicios derivados de derechos fundamentales que se caracterizan por la inherencia con las personas y que están constitucionalmente protegidos, como es el caso del derecho a la educación, a la salud y a un trato digno en las estructuras penitenciarias.

1.3.2. Normatividad especial para la infraestructura social.

Uno de los grandes aspectos para tener en cuenta con las APP de infraestructura social en Colombia es la normatividad especial que regula cada sector, porque tal y como se explicó en la definición, este tipo de contratos tienen injerencia en el bienestar de las personas, afectan directamente sus derechos fundamentales y, por tanto, tienen regulaciones especiales que garantizan la debida prestación del servicio.

Un ejemplo es la aceptación del uso de APP para establecimientos penitenciarios, artículo 14 de la Ley 1709 de 2014, por medio del que se permite a los privados construir y administrar centros penitenciarios. No obstante, lo referente con resocialización estará a cargo del Estado (Barreto e Ibagón, 2016).

En el caso de la educación, es premisa la gratuidad educativa, es decir, todos los servicios académicos y los servicios complementarios, por lo que no pueden ser explotados económicamente por el privado. Esta prohibición fue contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 (Dirección Nacional de Planeación, 2015).

Así mismo, en el caso de la infraestructura de centros de salud, al momento de la estructuración, se debe tener en cuenta la normatividad ambiental y especial para dicho sector, así como la normatividad referente al factor social como por ejemplo el especial cuidado de los pacientes (Departamento Nacional de Planeación, 2017a).

Con base en lo anterior, se debe tener especial cuidado con la normatividad aplicable a las APP de infraestructura social de acuerdo con el sector al que pertenezca el proyecto. En esta línea, el DNP, autoridad institucional en la constitución de las APP en Colombia, ha realizado recomendaciones para proyectos de infraestructura social hospitalaria y educativa, a fin de que se tengan en cuenta al momento de utilizar esta forma de contratación.

1.3.2.1. Infraestructura hospitalaria.

A través del documento “Recomendaciones Generales Proyectos APP Infraestructura Hospitalaria” extracto de informes del contrato DNP-OR-062-15, el DNP realizó recomendaciones para el hospital en el municipio de Soledad (Atlántico). A partir de dicho documento, señala una serie de recomendaciones adicionales para tener en cuenta al momento de la constitución de una APP en infraestructura hospitalaria.

Sumado a las especificaciones ya señaladas en la constitución de las APP, el DNP indica que en el caso de las APP para infraestructura hospitalaria se deben tener en cuenta para este tipo de proyectos el concepto de viabilidad del Ministerio de Salud y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Adicionalmente, la Secretaria de Salud del departamento, a través de un documento, debe soportar la justificación de la necesidad de la infraestructura, la cual debe estar alineada con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Desarrollo Departamental,

el Plan de Inversiones Territorial, el Plan Territorial de Salud y el Plan Decenal de Salud Pública.

Así mismo, se recomienda la creación de un grupo especializado por parte de la Secretaría de Salud Territorial, en atención a la inexistencia de institucionalidad para proyectos APP de este tipo en territorio (Departamento Nacional de Planeación, 2017a).

Al momento de analizar los proyectos de APP en el sistema de salud e infraestructura hospitalaria, se tiene que existen tres modelos llamados bata gris (prestación de servicios de apoyo logístico), bata verde (prestación de servicios de apoyo clínico) y servicios de bata blanca (prestación de servicios clínicos). El tipo de modelos define la duración del contrato (Departamento Nacional de Planeación, 2017a).

A fin de que la APP sea sostenible, servicios complementarios como cafeterías y estacionamientos deberían tener tarifas diferenciales para no afectar el equilibrio del proyecto, por lo que se les debe dar un manejo de actividades comerciales (Departamento Nacional de Planeación, 2017a).

Algunas ventajas detectadas por el DNP en las APP en infraestructura hospitalaria son: ser economías de escala, ofrecer calidad e innovación en la prestación del servicio médico, garantizar mantenimiento y operación a cargo del privado y, finalmente, construir un escenario flexible para la contratación de subcontratistas sin la tercerización de servicios a varios actores.

Ahora bien, como desventajas se encuentra la especial atención en la retribución del pago de la ESE (Empresa Social del Estado) a la entidad territorial que, al tener que comprometer vigencias futuras, tiene que evaluar su procedencia y el mecanismo jurídico a través del cual la ESE retribuirá a la entidad territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2017a).

1.3.2.2. Infraestructura Educativa.

Con relación a la infraestructura educativa, el DNP con el apoyo de la consultoría de Deloitte, en el 2015 emitió unas recomendaciones generales a través del documento “Utilización del esquema de Asociaciones Público-Privadas para la ejecución de proyectos de infraestructura educativa”. El análisis realizado por el DNP, con relación a la calidad del servicio, señaló que el sistema de medición de la calidad de educación brindada por las instituciones que tienen el servicio concesionado son los resultados de las pruebas SABER. Los contratos APP contemplan como causal de terminación del contrato la no obtención del estándar mínimo de calificación, es decir, por encima del promedio de la localidad. Adicionalmente, señalan que, si en dos años consecutivos no se tienen dichos resultados, se puede dar por terminado el contrato con justa causa. Así mismo, afirmar que el índice de deserción estudiantil tiene que ser estable durante este periodo (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

De acuerdo con las experiencias de concesiones educativas, un evaluador independiente que no tiene relación ni con el privado ni con las instituciones públicas califica anualmente los colegios bajo esta modalidad y toma como base las pruebas SABER, dividiendo en tres categorías dicha calificación: malo (por debajo del 50% de la meta de mejoramiento) bueno, entre el 51% y 80% y superior 81% y 100% (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Así las cosas, para la implementación de este tipo de proyectos se deben tener en cuenta indicadores e índices a nivel nacional de la calidad educativa, tomando como base elementos de las pruebas SABER. Así mismo, para la imposición de sanciones se debe contemplar que estas concesiones son las más largas por lo que no se pueden juzgar estas APP con los términos promedio de las otras, ya que el fin es perimirles cerrar los ciclos de aprendizaje con los estudiantes (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

El DNP, en lo relativo a los indicadores de calidad, no recomienda ver indicadores basados solo en componentes de las pruebas SABER, sino que registren además la deserción escolar para así ligarla a los resultados de las pruebas e indicadores de nivel educativo. De la misma forma, se debe asegurar un plan de continuidad a fin de que los servicios no sean reestructurados en un corto plazo brindando estabilidad a la planta estudiantil (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

En conclusión, el DNP señala como ventajas de las APP en infraestructura educativa la categorización de esta inversión como infraestructura privada, es decir, que estará fuera del balance de la administración para las entidades nacionales y su utilidad para adelantar inversiones cuando hay inconvenientes de dotación presupuestaria. Como desventajas se encuentra la onerosidad de la obra, ya que puede ser más costosa que la contratación tradicional, relega a la administración pública a un mero rol de controlador sin responsabilidad directa de la gestión y crea obligaciones presupuestarias diferidas en el tiempo (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Con relación a los altos costos de la estructuración de las APP, a modo de ejemplo, el Tesoro del Reino Unido en el sector salud propuso la unificación de proyectos pequeños para obtener el mínimo necesario y no recaer en sobrecostos, a fin de mitigar costos y conseguir la relación calidad precio esperada, situación que se podría analizar para proyectos de infraestructura colombiana pequeños (Barreto e Ibagón, 2016).

1.3.3. Panorama de inversión en APP infraestructura social Colombia.

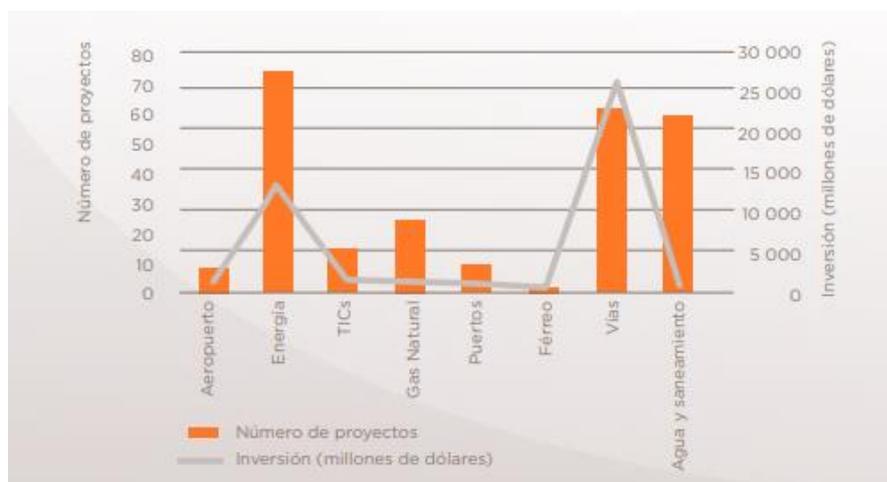
Una vez definidos los tipos de infraestructura, procederemos a evidenciar las diferencias en el monto de inversión en APP de infraestructura social y productiva.

En el momento de revisar el estado de las APP en Colombia, se observa que la inversión privada ha contribuido en el desarrollo significativo de la infraestructura del país, pues el monto

de inversión privada desde 1994 hasta el 2018 ha sido de aproximadamente USD 62.585 millones distribuidos así:

Figura 1

Inversión privada en Colombia (1994-2018)



Fuente: Módulo I Asociaciones Público-Privadas en Colombia: Directrices para su implementación. Banco Interamericano de Desarrollo BID y Departamento Nacional de Planeación DNP - Gráfico tres (Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2020)

Sin embargo, pese a los recursos invertidos en infraestructura, tal como se evidencia en la gráfica, si bien la inversión privada ha sido significativa, esta se ha enfocado en proyectos de infraestructura vial, es decir, infraestructura productiva.

Aunando a lo anterior, según el índice de Índice Global de Competitividad 2018 – 2019 presentado por el World Economic Forum, Colombia ocupó la posición 60 de 140 países evaluados y, regionalmente, está en quinto lugar después de Chile, México, Uruguay y Costa Rica. No obstante, en dicho índice, se obtuvo el puesto 80 de los 140 países, quedando a la par de países como Rumania en infraestructura eléctrica y de agua potable. En este punto es preciso señalar que estos dos sectores no son propiamente de infraestructura social (Cámara Colombiana de la Infraestructura, 2018). Dicha valoración evidencia que, pese a la inversión

significativa de recursos bajo el tipo de contratación APP, Colombia cuenta con un déficit de infraestructura considerable.

De acuerdo con los proyectos registrados en el RUAPP a febrero 2018, hubo 688 proyectos registrados. En comparación, el 2019 registró un aumento del 6.1% con 730 proyectos registrados. Sin embargo, de esta cifra un 79% corresponde a iniciativas privadas sin recursos públicos, el 13% corresponde a iniciativas privadas con recursos públicos y tan solo el 8% corresponde a iniciativas públicas (Buesquillo-Salazar y López-Buriticá, 2019). Lo anterior podría determinar la relación entre las iniciativas privadas con la infraestructura productiva, ya que son los actores privados y sus intereses los que motivan el tipo de vinculación APP.

Al momento de analizar los entes territoriales en las que se centran las cifras de proyectos antes analizados, se tiene que 429 proyectos son de orden municipal, 156 proyectos departamental, 136 proyectos son de orden nacional y 7 proyectos hacen parte de áreas metropolitana (Buesquillo-Salazar y López-Buriticá, 2019). Así las cosas, se podría deducir que los entes territoriales no determinan el desarrollo de proyectos APP. Sin embargo, de dichas iniciativas en el orden municipal un 79.2% corresponde a iniciativas privadas sin recursos públicos; a nivel departamental, a este tipo de iniciativa corresponde el 80.7%; de los proyectos a nivel nacional, es decir, 136 proyectos, un 77.2% corresponde a iniciativas privadas sin recursos públicos. Lo anterior puede hacer constar que los privados están muy interesados en llevar a cabo proyectos APP (Buesquillo-Salazar y López-Buriticá, 2019). Sin embargo, el número de proyectos APP de infraestructura social es inferior en comparación con los proyectos de infraestructura productiva.

Las APP se centran en ciudades capitales, como Bogotá, Cartagena, Barranquilla, enfocadas en sectores como renovación urbana y transporte como, por ejemplo, el parque Salitre Mágico y el sistema de transporte público de bicicletas. En el orden nacional, las obras

son en su mayoría de infraestructura vial y fluvial como, por ejemplo, el segundo túnel del cruce de la cordillera central y el proyecto de recuperación de navegabilidad del río Magdalena. En el orden departamental se registraron proyectos de transporte como, por ejemplo, el metro ligero regional urbano que va desde la estación de la Sabana hasta la estación Facatativá (Buesquillo-Salazar y López-Buriticá, 2019).

En Colombia, el avance en infraestructura productiva se le atribuye, en gran medida, a este tipo de contratación, ya que el Gobierno Nacional a través del DNP con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y demás organizaciones a nivel internacional han fortalecido la institucionalidad para incentivar las APP en Colombia (Banco Interamericano de Desarrollo, 2017) (Buesquillo-Salazar y López-Buriticá, 2019). Sin embargo, es necesario reconocer la falta de iniciativas públicas reflejada en la selección de proyectos por parte de los privados, al preferir los de infraestructura productiva.

En comparación con la infraestructura productiva, los privados no han ingresado tan ampliamente en los proyectos de infraestructura social (Buesquillo-Salazar y López-Buriticá, 2019). Este tipo de infraestructura ha tardado un poco más en desarrollarse en Colombia. Sin embargo, se ha contado con la experiencia de casos de la APP como, por ejemplo, la construcción del Hospital de Bosa, que resaltan que Colombia no es ajena a la utilización de la APP para esta clase de proyectos (GRIHub, 19 de mayo de 2020).

Una posible justificación a la falta proyectos de infraestructura social, según guías del DNP sobre APP, puede atribuírsele a que este énfasis de infraestructura generalmente es de iniciativa pública, ya que la necesidad primordial es la satisfacción de necesidades sociales. Por lo tanto, limita negocios conexos que permitan cubrir los costos del proyecto y una tasa de retorno de inversión más rápida para el privado (Departamento Nacional de Planeación, 2016a).

En conclusión, las entidades territoriales no son muy activas en la estructuración de proyectos APP. Esto puede justificar la precariedad de proyectos APP de infraestructura social pues, como se ha señalado, en comparación con la infraestructura productiva, la social no es tan rentable. Son los privados quienes impulsan las iniciativas APP, por lo que no es atractivo para ellos la inversión en ese tipo de infraestructura y, como ya se indicó antes, las iniciativas públicas de APP equivalen a un 8% del total de iniciativas registradas en el 2019.

CAPÍTULO SEGUNDO: Análisis de casos de Asociaciones Público-Privadas para infraestructura social: Fallas identificadas de las Asociaciones Público-Privadas en infraestructura social a partir de las experiencias internacionales expuestas.

A continuación, se desarrollarán las problemáticas identificadas de las APP de infraestructura social según experiencias de otros países. El fin de esta sección es mostrar un panorama de las APP en los proyectos de este tipo de infraestructura en diferentes países de Latinoamérica, Alemania y Canadá.

2.1. APP de infraestructura social en Latinoamérica

Se analizarán casos de infraestructura social de México, Brasil y Chile, en los cuales se busca determinar cuáles fueron las falencias y las ventajas de los proyectos desarrollados en cada país.

2.1.1. México.

Con respecto a este país, se desarrollarán los ejemplos de los Hospitales El Bajío y Dr. Gonzalo Castañeda y doce centros penitenciarios (Sonora, Chihuahua, Durango, Jalisco, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Puebla y Zona Metropolitana).

2.1.1.1. Hospital El Bajío.

Este proyecto de alta complejidad regional, consistió en un hospital de 180 camas con alta tecnología destinado a atender problemas cardiovasculares, oncológicos y neuroquirúrgicos, así como soportar casos críticos de neonatos, niños y adultos. Empezó operaciones en el 2007 (Astorga et al., 2016).

Este proyecto es bata verde-gris, es decir, la construcción de la infraestructura y el equipamiento y la contratación de servicios de apoyo no asistenciales. En la licitación se inscribieron 23 participantes, sin embargo, solo uno presentó la oferta porque el segundo oferente contemplado no la presentó en el tiempo establecido. En este proyecto el monto adjudicado inicialmente fue, aproximadamente, de 29 millones de dólares anuales nominales (Astorga et al., 2016).

Como resultados positivos, se observa que el proyecto presentó un ahorro del 17.6% con relación al proyecto referencia y un ahorro del 33% ante la propuesta que presentó el inversionista proveedor. No obstante, uno de los riesgos asumidos por México fue la demanda y oferta sanitaria, ya que el canon percibido por la ocupación debía ser constante y garantizar hasta un 80% de ocupación. Esto ocasionó problemas en atención puesto que en los primeros años hubo una subutilización de las camas del 40% (Astorga et al., 2016).

Lo anterior se atribuye a la ineficiente distribución de riesgos por parte del Estado con relación a la demanda hospitalaria dado que no se contempló una estrategia de capacitación y fomento al tratarse de un hospital nuevo. Con relación al riesgo de la oferta hospitalaria, se requería personal altamente capacitado, escaso en el mercado, debido a la alta complejidad del

hospital. El fallo consistió en no haber desarrollado un plan de formación y atracción que respondiera a estos riesgos.

Una consecuencia adicional a la mala asignación de riesgos radica en acciones contenciosas iniciadas por sociedades en contra de la administración, ya que los grupos civiles le atribuían la escasez de profesionales capacitados al socio privado, situación que deteriora la relación con las partes del contrato APP (Astorga et al., 2016).

Como conclusión de este ejemplo, si bien se lograron eficiencias financieras por la prontitud de la construcción de la obra, no se contemplaron aspectos básicos del funcionamiento y, si bien se asumieron riesgos por parte del Estado, este no desplegó planes para su cobertura. Esta situación se hubiese evitado con una comisión o grupo de trabajo por parte de los funcionarios públicos que hiciese seguimiento a los compromisos asumidos en la estructuración no solo por parte de los privados sino también de los públicos.

2.1.1.2. Hospital Dr. Gonzalo Castañeda.

Una experiencia para analizar en la Ciudad de México es la construcción, equipamiento y mantenimiento del Hospital Dr. Gonzalo Castañeda. En octubre de 2014 se adjudicó a través de modalidad APP el diseño, demolición, construcción, equipamiento, mantenimiento, operación y prestación de servicios de dicho hospital al consorcio Tradeco IGSA, por un valor de 8 mil 68 millones sin IVA por 23 años. Se manejaría 50% capital privado y 50 % recursos públicos (Sí, Fallecería Otra vez el Doctor Gonzalo Castañeda, 15 de mayo de 2019).

Se había proyectado la demolición del inmueble por un periodo máximo de siete meses y la construcción del nuevo hospital en 20 meses, no obstante, en junio de 2015, cuando se esperaba el avance en la demolición del inmueble, se realizó una visita para verificar las razones del retraso y se evidenció que no se había realizado la supervisión ni control de la obra por parte del privado, tampoco se presentaron justificaciones para dichos retrasos (Sí, Fallecería Otra vez el Doctor Gonzalo Castañeda, 15 de mayo de 2019).

Dicho incumplimiento generó costos al Estado y derivó en la rescisión del contrato, a lo que se respondió con una multa mínima al contratista en comparación con los daños causados. También se prohibió contratar con dicho grupo, pese a lo cual posteriormente se le adjudicaron diferentes proyectos, debido a que el privado había subcontratado a un tercero para responder por los riesgos legales (Ballesteros, 2016) (Sí, Fallecería Otra vez el Doctor Gonzalo Castañeda, 15 de mayo de 2019).

Esta experiencia de fracaso con las APP se podría atribuir al pobre ejercicio de selección del privado, toda vez que, si se hubiese hecho un ejercicio juicioso, el análisis del estado financiero real del privado se hubiese previsto la inviabilidad de su contratación.

2.1.1.3. Doce centros penitenciarios (Sonora, Chihuahua, Durango, Jalisco, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Puebla y Zona Metropolitana).

El objetivo era la construcción de doce centros penitenciarios con una capacidad de 32.500 internos distribuidos en doce polígonos (Sonora, Chihuahua, Durango, Jalisco, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Puebla y Zona Metropolitana). Este proceso ocurrió durante el gobierno del expresidente Felipe Calderón en el año 2009. Se anunció que tendría un costo de dos mil millones de pesos mexicanos y solo se limitaría a la construcción de la infraestructura, por lo que el gobierno federal tendría toda la administración. Este proceso no se sometió a licitación, sino que se adjudicó de manera directa y posteriormente se incluyeron servicios con lavandería y mantenimiento. El socio privado contaría con una utilidad aproximada al 35% (Espejel y Díaz, 2015).

Una vez construida la infraestructura y puestos en marcha los centros penitenciarios, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México en visitadurías realizadas concluyó en el 2012 que el valor diario de cada recluso era aproximadamente 1.500 pesos mexicanos, es decir, diez veces más que el valor de un recluso en una prisión estatal. Dichos sobrecostos no se justifican ya que las condiciones de los reclusos no eran buenas. Esto se evidenciaba en las

quejas de vulneración a Derechos Humanos que se recibían. Otra falencia de las APP para infraestructura penitenciaria en México es que no cuentan con un programa de reinserción a la sociedad requerido por las normas mexicanas y los privados se han dedicado a reducir costos al dejar, por ejemplo, un médico para, aproximadamente, 2300 reclusos (Espejel y Díaz, 2015).

Esta APP de infraestructura penitenciaria pese a que al inicio se presentó únicamente como construcción, posteriormente se incluyó la operación y mantenimiento del sistema penitenciario, lo que da lugar a completa administración por parte del socio privado, sumado a la falta de un mecanismo de rendición de cuentas público ya esta información financiera se cataloga como confidencial. (Ballesteros, 2016) Lo anterior, debido a la falta de implementación de políticas de transparencia, los documentos y contratos que soportan esta APP tienen reserva por 12 años (Espejel y Díaz, 2015).

Este esquema es utilizado por el gobierno mexicano, entre otras razones, porque le permite contar con los recursos para la ejecución de obras sin pasar por el congreso para su respectiva aprobación, ya que los recursos los administra un privado (Espejel y Díaz, 2015).

Con base en el ejemplo expuesto, es claro que no hubo un ejercicio de licitación pues la adjudicación fue directa pese al valor del contrato y no hay publicidad del proceso de contratación, modificaciones posteriores y ejecución de la APP basados en derecho de reserva debido al socio privado.

En conclusión, con los casos citados se puede evidenciar que no se realizó una adecuada asignación de riesgos, un seguimiento y control posterior a los riesgos asumidos; no hubo un proceso claro de licitación pública y se evidenció, en el caso en el que han tenido que rescindir el contrato, la inexistencia de un estudio precontractual juicioso y la falta de implementación de una política de transparencia.

Es de señalar que México sufre de un problema de “corrupción estructural” (Ballesteros, 2016) debido a la corrupción generalizada en las jerarquías burocráticas del país y la pobre

participación y control ciudadano. Estos factores no han permitido la correcta implementación de las APP y han generado sobrecostos innecesarios a cargo del Estado, debido a la conveniente distribución de riesgos en favor del privado. (Ballesteros, 2016).

2.1.2. Brasil

Con Brasil se analizará la construcción de escuelas en Belo Horizonte y el Hospital do Suburbio.

2.1.2.1. Escuelas en Belo Horizonte.

La construcción de las 51 Escuelas en Belo Horizonte son un caso de éxito reconocido internacionalmente pues contaron con amplia aprobación social al punto que la demanda aumentó, toda vez que la clase media y alta empezó a enviar a sus hijos a estas escuelas debido a la calidad del servicio (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019b).

El proyecto una vez contó con los estudios iniciales, se sometió a consulta de la ciudadanía para que dieran retroalimentación. Posteriormente se concesionó por veinte años y no se incluyó el servicio pedagógico ya que este iría a cargo del Estado. Adicionalmente estas escuelas son amigables con el medio ambiente al minimizar el consumo de energía y agua por lo que recibieron el sello verde por parte de Bureau Veritas, compañía global de servicios de ensayo, inspección y certificación. El sistema de calificación del servicio prestado por el socio privado se divide en cuatro subíndices revisados mensualmente, donde la calificación más alta es de cuatro (4), en caso de que en un solo subíndice se califique dos (2) se penaliza económicamente sobre los recursos que le transfiere el Estado al socio privado. Adicionalmente, se cuenta con penalizaciones diarias en caso de retrasos, tanto para obtención de licencias como de entrega de obras, por no presentar informes y por no construir o responder por las garantías previstas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019b).

La administración brasilera considera este proyecto un éxito en atención a la disminución de costos y de tiempo de duración de construcción de la obra que fue de solo diez

meses (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019b). Este ejercicio tuvo especial acogida por el trabajo conjunto que se realizó con la comunidad dado que le dio la oportunidad de aportar al proyecto, manifestar inconformidades y lograr una socialización constante y comunicación fluida. Así mismo, el hecho de no concesionar la pedagogía le permite al tener control sobre la prestación del servicio.

2.1.2.2. Hospital do Suburbio.

Este es un hospital construido por el Estado Bahía, cuenta con 268 camas y especialidades de mediana y alta complejidad; cuenta, además, con laboratorios, farmacia entre otros servicios. La licitación se publicó en el 2010 y se adjudicó unos meses después ese mismo año. Se presentaron solo dos oferentes y uno se descalificó por extemporaneidad de presentación en la oferta. El hospital inició operaciones ocho meses después de su adjudicación, es decir, en marzo de 2012 (Astorga et al., 2016).

Los resultados del proceso fueron exitosos, sin embargo, la demanda superó las estimaciones contempladas inicialmente, incrementando el número de camas a 45 lo que generó un incremento en el pago del 46% destinado a financiar dicho exceso de demanda e inversiones incurridas a su causa del incremento. No obstante, en comparación con otros hospitales con prestaciones similares, se tiene que el gasto del hospital do Suburbio es inferior en un 10% (Astorga et al., 2016).

Los índices de satisfacción de los usuarios son de un 92% para pacientes de urgencias y de un 96% para usuarios de los demás sectores, calificación destacada en comparación con otros hospitales públicos. No obstante, el problema con la demanda va en aumento ya que es atractivo para municipios vecinos, por lo que han tenido que modificar los porcentajes de atención de urgencias (Astorga et al., 2016).

En este ejemplo se destaca la calidad del servicio prestado y la eficiencia logradas en distintos procesos internos en comparación con otros hospitales, no obstante, no se estudió adecuadamente la demanda por lo que se debió incurrir en inversiones posteriores.

En conclusión, Brasil ha tenido muy buenas experiencias que pueden ser atribuidas a la transparencia de los procesos, los diálogos permanentes con la comunidad y el control estricto en los compromisos contraídos tanto por los socios privados como los públicos.

2.1.3. Chile

En Chile se analizan los casos de los hospitales de Antofagasta, La Florida y Maipú.

2.1.3.1. Hospital Antofagasta.

El caso del Hospital de Antofagasta tuvo lugar al tener Chile un déficit de infraestructura hospitalaria considerable en el 2010, agravado, además, por el terremoto ocurrido en febrero de ese mismo año. Este hospital se acordó bajo el Diseño, Construcción, Operación y Transferencia (DBOT) por un periodo de 15 años una vez finalice la construcción. Se adjudicó en el 2014 e inició operación en 2017. Adicionales a los recursos públicos invertidos por parte del Estado, este contrato contó con el equipo médico y mobiliario clínico (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019a).

No obstante, en el año de su adjudicación, es decir, en 2014, los trabajadores de la salud a través de movilizaciones demandaron la cancelación de los hospitales contratados bajo la modalidad APP ya que lo consideraban una privatización de servicios. Es evidente que hubo un problema de comunicación con la sociedad y se careció de estrategia para abordar las inconformidades y demostrar que no se caía en privatizaciones, ni en la precarización del trabajo. En el marco de esta coyuntura, se creó una comisión para investigar irregularidades en las APP hospitalarias y se concluyó que no era mejor que la contratación tradicional e incluso el financiamiento tradicional era más económico. En consecuencia, se iniciaron siete proyectos

de construcción de hospitales de los que se cancelaron 3 con base en informes que indicaban el encarecimiento del servicio de salud (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019a).

Sin embargo, debido a las necesidades, en 2018 reanudaron 18 proyectos APP para hospitales que serán construidos entre en 2023 y el 2026. Estos se limitarán a la construcción, mantenimiento y provisión de equipamiento médico y no se utilizará en término acuerdos APP porque esa palabra esta satanizada por la ciudadanía (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019a).

En el proyecto del hospital Antofagasta no se registraron retrasos en la construcción de la obra y hubo un sobrecosto del 0.9%, es decir 1.9 millones US debido al aumento de la superficie construida pues el metraje aumentó en un 0.9%. Ahora bien, medir el desempeño particular del hospital no fue posible el ejercicio porque el proyecto no cuenta con indicadores propios (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019a).

En este caso la falta de comunicación con los grupos civiles sabotó varios de los proyectos APP porque, pese a que existía la necesidad de infraestructura, no se supo soportar ante la sociedad el desarrollo de dichos proyectos. Así mismo, es importante resaltar la necesidad de indicadores propios de cada proyecto APP a fin de contar con herramientas claras de gestión y control.

2.1.3.2. Hospital La Florida y Hospital Maipú

En este caso, el objetivo fue licitar dos hospitales nuevos localizados en Santiago de Chile con aproximadamente 390 camas. Se realizó un proceso de precalificación con ocho empresas de las cuales cuatro continuaron con el proceso y presentaron ofertas. El proyecto contemplaba subsidios fijos tanto para la construcción como para la operación (Astorga et al., 2016).

La licitación se realizó en 2007 y contó con cuatro oferentes y una reducción del 22% del pago por parte del Estado para la construcción. En la construcción tuvo un sobreplazo

equivalente al 33%. El contrato se inició en 2009 y, una vez puesta en marcha el uso de la infraestructura, solo se presentó un problema frente la alimentación toda vez que no se exigió en el contrato a razón de que en las infraestructuras tradicionales no contaban con este servicio. Estos hospitales fueron los primeros en implementar aisladores sísmicos y, posteriormente, dicha práctica se implementó para las obras contratadas a través del modelo tradicional (Astorga et al., 2016).

Lo destacable de esta experiencia fue el éxito en la licitación del proyecto, ya que el Estado tuvo la oportunidad de escoger entre cuatro oferentes, logrando una disminución del 22% del presupuesto máximo asignado (Tapia, 2010). Adicionalmente, se evidenció la ventaja propia de las APP, con relación a la innovación al utilizar por primera vez aisladores antisísmicos en construcciones.

A partir de los casos presentados, adicionalmente a los analizados por el BID, en los nuevos proyectos ahora se requiere el servicio de adquisición y mantenimiento de equipamiento médico, gestión del recurso humano frente al acompañamiento del personal nuevo y la gestión de energía dándole ese riesgo de consumo al concesionario o parte privada (Astorga et al., 2016).

2.2. APP de infraestructura social en Alemania y Canadá

En este aparte se desarrollarán ejemplos de APP de Alemania, representando el continente europeo, y Canadá, por parte del Norte de América. Se escogieron estos países por poseer un alto nivel de calidad de vida (Quality of life, s.f.) y así evidenciar cómo ha sido su aplicación de APP en infraestructura social.

2.2.1. Alemania: PROYECTO “PPP Schools Frankfurt”.

En el caso de Frankfurt, se requería el desarrollo de un proyecto de infraestructura social de carácter educativo, dada la necesidad de inversión para renovar sus instalaciones y poder cubrir la alta demanda. Así nace el proyecto de tres escuelas y un centro educativo y cultural

de los que se beneficiarían un total de 5.250 alumnos con una inversión de 108 millones de euros y un contrato total de 248 millones de euros. El proyecto consistía en la construcción, rehabilitación, operación, mantenimiento y financiamiento de las estructuras antes señaladas, concesionada por 22 años y dos años de construcción, es decir, de 2007 a 2009, y 20 años de operación de 2009 a 2029. (Deutschland, 2010)

Como consecuencia de este ejercicio se concluyó que en el proyecto “PPP Schools Frankfurt”, en comparación con el modelo de contratación tradicional, fue mucho más rápido el proceso de construcción, la entrega estuvo a tiempo y dentro del presupuesto proyectado. Frente a los estándares de servicios, la calidad y disponibilidad de los edificios y sus instalaciones era muy alta. Sin embargo, para que se implementara la APP se requería voluntad perdurable de políticos y administradores. Era necesario un equipo calificado de asesores legales, financieros y técnicos en todo el proceso de licitación. Los indicadores del proyecto fueron por resultados, ya que permite mayor control sobre el mismo, dichos indicadores fueron positivos (Deutschland, 2010).

Las APP en Alemania han tenido un gran respaldo porque han sido la forma con altos estándares de desarrollo más rápida y, cuando se habla de infraestructura estatal, el gobierno federal alemán ha hecho especial énfasis en establecer sistemas de gestión e instituciones de apoyo para el desarrollo de proyectos APP. También se destaca la facilidad ofrecida en ese país para desarrollar proyectos de infraestructura social como jardines o colegios porque los proyectos de infraestructura productiva como desarrollos viales son mucho más grandes y por tanto el riesgo es mucho más difícil de controlar. En estos contratos, para el gobierno alemán, la supervisión es fundamental. Por lo tanto, es una labor delegada a una agencia reguladora a través de contratos de supervisión (Guo, 2017).

En materia tributaria, Alemania tiene preferencia con los proyectos APP pues a partir de diferentes exenciones de impuestos se busca incentivar al privado. Así mismo, compensa a

los privados en caso del fallo de ofertas, esto con el fin de brindar incentivos para aumentar la participación en el proceso de licitación (Guo, 2017).

Es importante resaltar que, a fin de conseguir el objetivo planteado de ciudades inteligentes, Alemania se apoya fuertemente en las APP ya que considera necesaria la asociación con el privado, por lo que trabaja a través de pilotos de grandes empresas en diferentes ciudades o a través de inversiones de los privados a cambio de alivios fiscales. Las empresas públicas contratan consultorías para que evalúen y estructuren los proyectos y estos pueden participar después (Guo, 2017).

En conclusión, es válido afirmar que Alemania acoge y promueve las APP y cuenta con un control estricto frente al proceso y a los resultados a través de supervisiones. Es más, promueve un acompañamiento por medio de sistemas de gestión institucional para que dicho tipo contractual se aplique correctamente.

2.2.2. Canadá: Hospital Cívico de Brampton.

Este proyecto comenzó a finales de la década de los noventa. Para su estructuración y construcción se evaluó la demanda, teniendo en cuenta el porcentaje de crecimiento de la población debido a los migrantes provenientes del Asia del Sur por lo que se requería una pronta respuesta de atención a la salud en la provincia de Ontario particularmente la ciudad de Brampton. El proceso de decisión, estructuración y selección del socio privado tomó desde finales de la década de los noventa hasta el 2004, año en el que comenzó la construcción del hospital que concluyó en 2007. La decisión de iniciar el proyecto contó con el aval de la Comisión de Reestructuración de Servicios de Salud (Health Services Restructuring Commission) establecida en 1996. Este caso fue el primero de infraestructura hospitalaria de APP en Ontario (Canadá) y el contrato se realizó por un periodo de 28 años (Barrows, 2012).

En el análisis de este caso, a partir de la estructuración de la APP se destacaron dos aspectos relevantes de la gobernanza: primero, la creación de la agencia de la corona

Infraestructure Ontario, con el objetivo de supervisar este tipo de proyectos; y segundo, la promulgación de la ley sobre la Red de Integración de Salud Local (Local Health Integration Network Act) en marzo de 2006, la cual creó organismos regionales para a supervisión de todo lo referente a servicios de salud (Barrows, 2012).

Adicionalmente, tras inconvenientes en la atención hospitalaria y coyuntura política, en el 2007 el mandatario de turno de Ontario delegó a un supervisor del hospital quien tenía todos los poderes de decisión en la junta directiva y frente al director del hospital (Barrows, 2012).

Se identificaron como fallas, primero, la falta de un plan para promover la transparencia entre las partes del proyecto; segundo, la ausencia de un plan para gestionar la comunidad, a fin de leer, entender y gestionar la percepción de la misma frente al servicio prestado. La indebida gestión de los requerimientos de la comunidad y sus quejas forzaron la designación de un supervisor del hospital por parte del Estado (Barrows, 2012).

Uno de los miedos percibidos más significativos era la privatización del servicio de la salud, sin embargo, se evidenció que otros hospitales de Ontario, cuando estaban en déficit de personal o estructural, recurrían a privados para cubrir dicho déficit. Además, la toma de exámenes de imágenes diagnósticas y otros servicios de laboratorio también habían sido concesionados a privados años atrás (Barrows, 2012).

Según análisis de la OCDE, en el documento “Public-private partnerships in Canadian health care – A case study of the Brampton Civic Hospital” también señaló que muy pocos licitantes podían aplicar a la estructuración del proyecto debido al monto de este. En atención a la falta de competencia, los costes del proyecto se guiaron por unos pocos independientes por lo que en dicho documento se concluyó que con el modelo tradicional de contratación pública se hubiesen ahorrado 200 millones de dólares canadienses durante todo el proyecto (Barrows, 2012).

No obstante, la OCDE en este documento se enfoca en que la respuesta a mejorar los proyectos es la aplicación juiciosa de buenas prácticas internacionales (Barrows, 2012). En consecuencia, las desventajas identificadas en el primer proyecto que se llevó a cabo en dicho Estado fueron, por un lado, el mal manejo de la información con la comunidad y, por otro, el error en la aplicación del comparador con el tipo de contratación tradicional.

En conclusión, con base en los casos analizados tanto en Latinoamérica como en Canadá y Alemania, se puede afirmar que muchas de las fallas identificadas son repetidas y se pueden identificar y prevenir en el proceso de estructuración y ejecución de una APP, por lo tanto, a continuación, se señala una clasificación de dichas fallas.

CAPÍTULO TERCERO: Críticas generales a las Asociaciones Público Privadas con base en las experiencias expuestas, análisis de los casos APP en Colombia: Respuesta al problema jurídico y validación de la hipótesis

3.1. Críticas generales a las APP con base en las experiencias expuestas.

Una vez desarrolladas las experiencias internacionales y con base en el análisis de casos diferentes actores, se agruparon las críticas generales concluidas de las APP en infraestructura social así: 1. Fallas en el proceso pre-contractual, contractual y post-contractual y; 2. Factor político y normativo. En este grupo se incluyeron las políticas públicas de un gobierno. Esta sección busca clasificar las fallas identificadas en las diferentes experiencias y análisis de diferentes autores con el propósito de cotejar dichas fallas con los procesos de APP en curso en infraestructura social en Colombia.

3.1.1. Fallas en el proceso pre-contractual, contractual y post-contractual.

A continuación, se identificarán las fallas más comunes que ocurren en el proceso pre-contractual, contractual y post-contractual de la estructuración de una APP de infraestructura social en las experiencias expuestas a la luz de análisis de diferentes autores.

3.1.1.1. Sobrecostos, retrasos injustificados y evaluación de la parte privada:

La mala planeación en las etapas del contrato de APP se verá reflejada en sobrecostos y retrasos de las obras. Paradójicamente, estos son los unos atributos de las APP, la pronta entrega de las obras y la eficiencia de costos, un ejercicio propio de los privados. No obstante, cuando no se hace un análisis juicioso del socio privado, se incurre en fallas como las presentadas en los casos expuestos, al evidenciar, luego de la suscripción del contrato, que el privado no contaba con la capacidad de ejecución de la obra.

Esta falla también se refleja cuando no se calcula correctamente la demanda o cuando, posteriormente, se adicionan servicios no contemplados al inicio de la estructuración del proceso ya que luego es preciso hacer renegociaciones e incurrir en sobrecostos.

Frente a esto, el Informe Especial de APP en la UE sobre las eficiencias generalizadas y beneficios limitados de la auditoria del Tribunal de Cuentas de la UE de 2018 determinó que la gran mayoría de los proyectos APP fiscalizados habían sido retrasados y contaban con sobrecostos así:

La Comisión reconoce que los proyectos auditados sufrieron retrasos y sobrecostos. No obstante, considera que esto no está necesariamente vinculado a la naturaleza de los proyectos de APP. Recuerda, asimismo, los efectos de la crisis de la deuda soberana y la recesión que afectaron a la economía europea. (Fara et. al., 2018, p.84).

Esto, porque si bien el músculo financiero es el actor privado, en casos identificados, debido a la falta de liquidez financiera por crisis económicas, el privado puede fallar y retrasarse. En este punto, es fundamental el papel del ente financiador que respalda al ejecutor u operador (Fara et al., 2018).

Lo anterior da lugar a renegociaciones que pueden ser ventajosas y dar cabida a la corrupción por parte del privado y de funcionarios públicos. Para paliar esta situación se han puesto límites legales de la renegociación de los contratos APP (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

Es necesario considerar que, para el caso de la infraestructura social, se puede recaer en mayor medida en los servicios de alojamiento y alimentación, que requieren mayor gestión de servicios blandos, es decir de atención a personal como los hospitales y sistemas penitenciarios. Todo ello hace que los costos aumenten el valor del contrato y abren la puerta para el beneficio excesivo por parte del privado (Barreto e Ibagón, 2016).

3.1.1.2. Aplicación errada del comparador VpD por ignorancia o conveniencia (aplicación desmedida optimista).

Una de las desventajas que se observa consiste en que en el sector público los responsables políticos pueden pasar por alto un análisis financiero juicioso con sus respectivas

proyecciones, ya que para otros contratos se debe prever presupuestalmente con anticipación por limitación financiera estatal, pero para las APP se cuenta con el músculo financiero del privado.

Por esto, una gran crítica que se le hace a las APP es el optimismo desmedido para su aplicación por parte de los socios públicos, ya que con otros esquemas contractuales podrían obtenerse más beneficios. Las APP fiscalizadas por dicho tribunal, en su mayoría, no contaban con un análisis comparativo previo que permitiera evidenciar que era la opción más favorable para la entidad pública, por lo que tienden a alargarse más de lo necesario y generar sobrecostos (Fara et al., 2018).

La ausencia de un análisis juicioso que permita comparar la contratación tradicional con las APP vicia un proceso de contratación e impide que se evidencien las ventajas propias de ese tipo de contrato.

Bajo esta indebida aplicación de comparador se puede ver a las APP como una forma de saltarse las restricciones de los Estados, generando endeudamiento público a largo plazo, pero dando el tratamiento de un endeudamiento privado. El Comisario Europeo de Asuntos Económicos y Monetarios puso en alerta a los gobiernos de la utilización de las APP para la reducción de déficit presupuestario, lo que ha impedido el correcto análisis de déficit fiscal de los países europeos (Hall, 2015).

Ahora bien, no son pocas las ocasiones en que se afirma que la APP es la única opción sin contemplar el hecho de que el comparador VpD no es utilizado correctamente porque los estados están interesados en disimular su deuda pública y que no hay un análisis juicioso de dicha herramienta. Dado lo anterior, los Estados se comprometen con proyectos APP a largo plazo, que cuestan en promedio 25% más que con la contratación tradicional pública (Hall, 2015).

El problema con las maniobras del presupuesto público radica en que la aplicación del VpD es manipulado en ocasiones para que sea beneficiado el tipo de contratación APP.

3.1.1.3. Escasez de oferentes debido a la complejidad de los proyectos

Se identificó como desventaja la competencia insuficiente en los procesos de licitación de las APP. Esto se traduce en que entre más grande era el proyecto, menor era el número de empresas que tenían la capacidad de presentarse al mismo. Esto puede reducir a las empresas incluso a uno, lo que deja en situación de dependencia al Estado adjudicante (Fara et al., 2018).

Según el BID, frente a los oferentes presentados en los proyectos de infraestructura hospitalaria se tiene que los de bata blanca son mínimo dos oferentes. Sin embargo, en servicios de bata gris los oferentes aumentan. Así mismo, se tiene que los oferentes en su mayoría son los mismos promotores del servicio, por lo que puede ser una razón que justifique la escasez de ofertantes, ya que otros sectores no aplican a la licitación al tener poco tiempo para postularse y preparar una oferta debido al reducido acceso a la información (Astorga et al., 2016).

En conclusión, esta falla implica que las entidades públicas se vean limitadas en la selección del socio privado para la ejecución de una APP toda vez que, en su mayoría, estos proyectos cuentan con una alta complejidad y se requiere un alto nivel de inversión, situaciones que excluyen a muchos posibles socios.

3.1.1.4. Indebida asignación de riesgos tanto por la parte privada como la pública

En las experiencias analizadas se evidenció una incorrecta asignación de riesgos tanto por parte del socio público como para el socio privado, toda vez que, si la mayoría o la totalidad de los riesgos es asumida por el sector privado, se podría presentar una iliquidez de este y afectaría el proyecto. La asignación de riesgos se debe hacer de acuerdo con lo que pueda soportar cada parte y a la utilidad y beneficio que cada una espera (Fara et al., 2018). No obstante, uno de los pluses de este tipo de contratación es que se disminuye la responsabilidad

de la entidad pública, pero este ejercicio se debe hacer de acuerdo a la capacidad de cada parte del contrato.

En los ejemplos expuestos se evidencia que la falta de seguimiento a los riesgos asumidos por parte del sector público se puede traducir en retrasos en la prestación del servicio o sobrecostos no evaluados en la estructuración. No basta solo con asignar los riesgos correctamente, sino, además, se deben asumir los riesgos asignados a través de planes de acción frente a los estos y además control y seguimiento.

3.1.1.5. Carencia de unidades especializadas en las APP que apoyen todo el proceso previo y posterior de estructuración.

El BID ha señalado a la flexibilidad en los términos de las etapas de pre-licitación y la estructuración como puerta a la corrupción. Atribuye este ejercicio a la carencia de unidades especializadas de APP que apliquen diversos manuales y documentos de buenas prácticas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

Por lo anterior, diferentes organizaciones internacionales han aunado esfuerzos para que a través de la institucionalización de agencias especializadas en diferentes países se prediquen las buenas prácticas e instruyan al sector público de cómo usar las APP haciendo un acompañamiento en ese proceso, es el caso de Colombia, ya que, como se expuso anteriormente, el DNP en las recomendaciones realizadas para proyectos de infraestructura hospitalaria sugiere la creación de grupos internos en los territorios donde se van a desarrollar las obras a fin de que estos apoyen, monitoreen y supervisen el proceso de estructuración de la APP.

3.1.2. Factor político y normativo. A continuación, se desarrollarán elementos como: la voluntad política para finalizar exitosamente proyectos de APP; la socialización y comunicación constante con los grupos civiles para hacer valer su participación en estos

procesos; la especialidad de la normatividad en infraestructura social; y, finalmente, la importancia de una política de transparencia clara.

3.1.2.1. Diálogo permanente con grupos civiles sobre los proyectos.

Un aspecto importante es el dialogo permanente con las comunidades donde se va a desarrollar el proyecto. Esto, con el fin de que los ciudadanos tengan acceso permanente a la información y puedan aportar u opinar al respecto. El constante diálogo con la ciudadanía evita posibles escenarios de corrupción. El diálogo constante prevé que las comunidades considerasen que el servicio se privatiza. Tal y como se evidenció en los ejemplos de APP en otros países, para proyectos en infraestructura social es mucho mayor la necesidad de participación de la ciudadanía, toda vez que son servicios que afectan derechos fundamentales de los individuos como por ejemplo la salud y la educación. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019a).

Realizar procesos de participación ciudadana, en donde realmente se involucren con veedores y que éstos tengan poder de decisión, contribuye en gran medida con la buena aplicación de las APP (Freigedo et al., 2015).

3.1.2.2. Lobby político.

Uno de los mayores riesgos para los contratos que aún no han sido adjudicados es la voluntad política en este tipo de proyectos, ya que depende del gobierno de turno no catalogar los procesos como privatización de servicios, lo que los hace vulnerables (Astorga et al., 2016). La falta de voluntad política genera reprocesos y sobrecostos en innumerables estudios previos, toda vez que cuando se acaba el mandato, el siguiente mandatario llega con su nueva agenda y muchas veces no continúa con el proceso en curso de la APP si esta no se ha licitado. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019a).

Es necesario reconocer que el fortalecimiento administrativo significativo ha existido previamente por un carácter político. De no ser así, se estaría frente a una excesiva capacidad

administrativa sin mayores lineamientos de políticas públicas ni directrices de objetivos estatales. La calidad de políticas públicas del Estado es fundamental para un correcto proceso de implementación de las APP. Sin embargo, es importante considerar la voluntad política del Estado, ya sean gubernamental o político partidaria. (Freigedo et al., 2015)

Un aspecto relevante con relación al lobby político es el hecho de que estos proyectos sean aprobados en los diferentes niveles gubernamentales, ya que en el caso de Colombia se requiere que Concejos Municipales o Asambleas Departamentales aprueben las vigencias futuras necesarias para llevar a cabo los contratos.

3.1.2.3. Implementación clara de políticas de transparencia con relación APP

La mayoría de los países analizados cuentan con publicación de los contratos y sus modificaciones en las páginas web gubernamentales. Esta publicación de la contratación asegura transparencia de cara a los ciudadanos (Astorga et al., 2016). La falta de transparencia en los procesos genera desconfianza por parte de la sociedad civil, ya que no tienen conocimiento de los recursos que se están utilizando. Esto es así porque, pese a que una parte es privada, otra parte son recursos son públicos, sin mencionar que la falta de publicidad genera espacios para hechos de corrupción.

3.2. Asociaciones Público-Privadas en infraestructura social en Colombia: Análisis de casos de Asociaciones Público-Privadas en Colombia (como se enfrentan las problemáticas identificadas en el numeral 3.1)

En esta sección se analizarán casos de APP de infraestructura social desarrolladas en Colombia y se cotejarán con las fallas identificadas anteriormente.

3.2.1. Experiencias

A continuación, se expondrán los casos del Hospital de Bosa en Bogotá, la Cárcel Agroindustrial en Medellín y trece colegios en Barranquilla y trece colegios en Medellín.

3.2.1.1. Hospital de Bosa en Bogotá.

Con base en el Informe de seguimiento al avance de la red hospitalaria de Bogotá “Caso Hospitales Bosa, USME y Complejo Hospitalario San Juan de Dios (2012-2020)” de la Veeduría Distrital, se indicó que a través de contrato interadministrativo 1796 de 2016, entre la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Financiera de Desarrollo Nacional se realizaron estudios técnicos, legales y financieros para proyectos APP en salud (Veeduría Distrital, 2020).

De los diferentes proyectos, los hospitales con la mayor priorización fueron los de Usme, Bosa y Santa Clara. Por esta razón se incluyeron en el complejo hospitalario San Juan de Dios y se priorizaron en la administración 2016-2020 (Veeduría Distrital, 2020).

No obstante, según el informe antes señalado, el único contrato APP es el Hospital de Bosa. Para dicho proyecto se autorizaron vigencias futuras a través de Acuerdo Distrital 743 de 2019. El proceso de selección y adjudicación quedó en cabeza del Fondo Financiero Distrital de Salud (FDS). Posteriormente, a través de Resolución No.3703 de 2019 el 27 de diciembre de 2019, se adjudicó el contrato a Estructura Plural Inorin Hospital Bosa por un valor de \$493.888.243.576 (Veeduría Distrital, 2020).

El Hospital de Bosa pertenece al complejo hospitalario San Juan de Dios y consiste en el diseño, construcción, dotación y servicios de mantenimiento y vigilancia del hospital, reposición y

mantenimiento de equipos, bata gris. En este proyecto no se desembolsarán recursos públicos hasta la entrega de la obra (Veeduría Distrital, 2020).

Esta construcción tendrá 215 camas nuevas y se centrará en servicios de mediana y alta complejidad. Será construido en la calle 73 sur No. 100a-53 y tendrá un área construida de 30.000 metros cuadrados y se espera beneficiar a 411.149 (Veeduría Distrital, 2020).

En el 2018, por parte del Concejo Distrital de Bogotá se autorizaron las vigencias futuras para el desarrollo del proyecto de del Hospital de Usme por un valor de \$232.328 millones, también se aprobó el CAPS del Complejo Hospitalario de San Juan de Dios y el Hospital de Santa Clara por \$431.669 millones. Las vigencias futuras autorizadas irían hasta el año 2037, sin embargo, el Hospital de Bosa es el único que cuenta con fuente de financiación a largo plazo.

La APP se encuentra adjudicada y en proceso de construcción. En el proceso de la APP del Hospital Bosa proceso de selección FFDS-APP-001-2019, la veeduría distrital, mediante oficios previos a la adjudicación, hizo observaciones frente al mismo relacionados a temas de publicidad, contratación de la interventoría y ajustes en porcentajes de calificación en el proceso de licitación. Las solicitudes recibidas se tuvieron en cuenta en el proceso y se contestaron por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

3.2.1.1.1. Comparación de resultados de las experiencias internacionales.

La comparación de los resultados de la experiencia del Hospital de Bosa en Bogotá, se realizará con la clasificación correspondiente al numeral “1.2.3. Críticas generales a las APP con base en las experiencias expuestas”:

- Fallas en el proceso pre-contractual, contractual y post-contractual

Actualmente no se evidencia ningún retraso. Se prevé que se inicien obras en 2021 y que inicie el funcionamiento del Hospital en el 2023, que será operado por 15 años (Distrito construirá el primer hospital bajo el esquema APP del país, 2019).

Este proyecto cuenta con un acompañamiento permanente del Departamento Nacional de Planeación, lo que se traduce en conocimiento técnico constante sobre las etapas de los proyectos de APP y disminuye el margen de error en la aplicación de este tipo de contratación. Frente a la normatividad especial, la Secretaría de Salud Distrital a través de Resolución 463 de 2020 contrató la interventoría interdisciplinaria para el proyecto APP Hospital de Bosa (Personería de Bogotá, Mayo 25 de 2020). Esto evidencia un constante acompañamiento y control por parte de la entidad pública.

- Factor político y normativo

Se puede evidenciar que hay un diálogo permanente con los representantes de la sociedad civil, en este caso, la Veeduría Distrital ya que hacen constantes observaciones al proyecto y estas son contestadas con pertinencia.

Adicionalmente, pese a que se cambió de administración en el 2020, la administración anterior se aseguró de adjudicar el contrato antes de la finalización de su periodo lo que evidencia la alineación de la voluntad política (Veeduría Distrital, 2020).

3.2.1.2. Cárcel Agroindustrial en Medellín.

El proyecto consta de treinta hectáreas ubicadas al lado de la cárcel El Pedregal. Este proyecto esperaba albergar inicialmente a 1314 reclusos. En la actualidad, busca albergar a 2.200 reclusos y tendría un costo de 106 mil millones de pesos. La agencia que está acompañando el proceso es la Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público-Privadas Agencia APP. El proyecto tiene una duración de 30 años una vez entre en funcionamiento. Este proyecto destinaría 2,2 hectáreas para zona agrícola, tendría un bloque de enfermería, uno administrativo, una biblioteca, un auditorio y salones de clase de informática. No obstante, estos espacios están sujetos a la propuesta que gane la licitación. Se dejaron los estudios de prefactibilidad en el 2019 para que la nueva administración decidiera si continuaba con el proceso. Sin embargo, la nueva administración reevaluó la capacidad de

reclusos e hizo nuevos estudios de prefactibilidad (Medellín construiría una cárcel con una alianza público privada, 2 de octubre de 2019).

Según el banco de proyectos de la agencia APP actualmente se encuentra en etapa de factibilidad, teniendo en cuenta que es una iniciativa pública (Agencia APP, 2021b). No obstante, se esperaba que para el mes de febrero de 2020 se empezara la construcción de la obra, ya que la administración anterior dejó el estudio de prefactibilidad realizado y, de hecho, quedó como meta en el plan de desarrollo de Medellín 2020-2023. (Parece que Medellín sí tendrá cárcel para indiciados, 27 de junio de 2021).

El retraso de este proyecto se le puede atribuir, paradójicamente, al incontrolable hacinamiento penitenciario que sufre la ciudad de Medellín ya que, a través de fallo de tutela STP14283-2019 de 15 de octubre de 2019, la Sala de Casación Penal-Sala de Decisión de Tutelas de la Corte Suprema de Justicia expresó la preocupación frente a la pobre actuación por parte de las autoridades respecto a dicho hacinamiento. La Alta Corte consideró que no se han adelantado diligentemente planes y programas que solucionen el hacinamiento, por lo que ordenó la remisión del expediente a la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional junto con las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 para el seguimiento, toda vez que frente a la evidente negligencia por parte de la administración municipal y demás autoridades involucradas, se están vulnerando derechos fundamentales. Con base en este precedente, la actual Alcaldía (2020-2023) reformuló los estudios de prefactibilidad del proyecto para que albergara a 2200 reclusos aproximadamente (Parece que Medellín sí tendrá cárcel para indiciados, 27 de junio de 2021).

Por lo anterior, según documentos de la rendición de cuentas del 2020 de la Agencia APP se establecieron como avances los ajustes financieros, técnicos y jurídicos de la etapa de factibilidad con el nuevo ajuste en la ocupación de la instalación penitenciaria. Adicionalmente,

se implementó un plan metodológico para socializar con las comunidades donde se encuentra el proyecto. Se espera que en marzo de 2021 se den aprobaciones (Agencia APP, 2021a).

3.2.1.2.1. Comparación de resultados con las experiencias internacionales.

La comparación de los resultados de la experiencia de la Cárcel Agroindustrial en Medellín, se realizará con la clasificación correspondiente al numeral “1.2.3. Críticas generales es a las APP con base en las experiencias expuestas”:

- Fallas en el proceso pre-contractual, contractual y post-contractual.

El proyecto de la cárcel ha contado con retrasos entre la etapa de prefactibilidad y factibilidad. La principal razón, que no la única, ha sido la reformulación de los estudios de prefactibilidad al aumentar la capacidad de reclusos a 2200, situación derivada del fallo de la Corte Suprema de Justicia. Si bien este inconveniente no es directamente atribuible a las etapas contractuales, el riesgo de procesos judiciales pudo estar contemplado en el ejercicio de planeación, más aun, cuando se contaba con los precedentes de fallos T-388 de 2013 y T-762 de 2015 de la Corte Constitucional que advertían del hacinamiento penitenciario.

- Factor político y normativo

Otro aspecto que afectó el proyecto fue el cambio de gobierno. A diferencia de la experiencia del Hospital de Bosa en Bogotá, no hubo adjudicación de este. Por tanto, en la nueva administración se procedió a realizar la respectiva reevaluación y verificación de los estudios de las etapas de prefactibilidad y factibilidad.

No obstante, con relación a una política de transparencia clara, se han hecho informes de rendición de cuentas, se informa constantemente a la comunidad del estado del proyecto y con relación al dialogo con la ciudadanía, la Agencia APP de Medellín líder del proceso, implementó un plan de divulgación y socialización con la comunidad donde se construirá el centro penitenciario (Agencia APP, 2021a).

3.2.1.3. Trece colegios en Medellín y Barranquilla proyecto en conjunto con la Nación.

Este es un proyecto cofinanciado con la Nación y tiene lugar dado el déficit de aulas, tanto en la ciudad de Medellín -de 3.618 aulas-, como en la ciudad de Barranquilla -con un déficit de 1.749-. Adicionalmente, las condiciones de la infraestructura educativa de estas ciudades no eran buenas y, debido al crecimiento poblacional, las instituciones educativas existentes eran de difícil acceso para los estudiantes, lo que se traduce en largos trayectos para acceder a los colegios (Pening, 2019).

El proyecto consiste en trece instituciones educativas para la ciudad de Medellín con la disposición de 292 aulas, lo que beneficia a 11280 estudiantes; en el caso de Barranquilla, se trata de ocho instituciones educativas con la disposición de 272 aulas, que benefician a 10240 estudiantes. La alianza con el socio privado está proyectada a 20 años y sus obligaciones como socio privado son: diseñar, financiar, construir, dotar las instalaciones de mobiliario y dispositivos tecnológicos. Una vez construida, se suma la obligación de mantenimiento interno y externo y reposición del mobiliario; adicionalmente, el socio privado brindaría soporte tecnológico, pero solo por cuatro años (Pening, 2019).

En el caso de Medellín, las trece obras consisten en la reconstrucción total de nueve construcciones y cuatro obras nuevas. Su tiempo de duración en construcción es de 12 a 22 meses; en Barranquilla, las ocho obras serán de reconstrucción total y mejoramiento y su construcción duraría entre 11 y 20 meses (Pening, 2019).

Estos colegios serán construidos, operados y mantenidos por el sector privado. No obstante, la parte educativa, es decir, los profesores, coordinadores, directores y demás personal académico será seleccionado y administrado por el sector público, a través de la Secretaría de Educación de cada ciudad (Fue presentado el Banco de Proyectos por la Agencia APP de Medellín, 24 de septiembre de 2019). Según rendición de cuentas 2020 presentadas por la Agencia APP de Medellín, para su ciudad, las vigencias futuras serán 30% por parte de cada municipio por un valor de \$249.372 millones de pesos y posteriormente \$15.373 millones de

pesos anuales por 18 años, la Nación asumirá el 70% de las vigencias futuras por un valor de \$567.420 millones de pesos y 35.963 millones de pesos anuales por 18 años. En el caso de Barranquilla, no se tienen cifras exactas de la cofinanciación por parte del Gobierno Nacional ni de la de la financiación de la ciudad.

En la actualidad, en lo relativo a los avances, los representantes de estas ciudades se encuentran realizando mesas de trabajo con el Gobierno Nacional. Así mismo, se está revisando en conjunto con la Secretarías de Educación de cada ciudad (Agencia APP, 2021b). Es preciso señalar que según el Balance de Resultados Vigencia 2020 para el Plan de Desarrollo 2020 – 2023 “Soy Barranquilla” de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía de Barranquilla-Secretaría Distrital de Planeación, el avance frente a “Lograr la intervención de ocho instituciones educativas mediante alianzas públicas-privadas” actualmente se encuentra en cero por ciento, sin embargo, se encuentra como meta en el Plan de Desarrollo de la ciudad correspondiente al cuatrienio 2020-2023 (Alcaldía de Barranquilla, 26 de mayo de 2020).

3.2.1.3.1. Comparación de resultados las experiencias internacionales.

La comparación de los resultados de las experiencias de los colegios en Barranquilla y Medellín se realizará con la clasificación correspondiente al numeral “1.2.3. Críticas generales a las APP con base en las experiencias expuestas”:

- Fallas en el proceso pre-contractual, contractual y post-contractual.

Este proyecto es una propuesta ambiciosa por parte de Gobierno Nacional y los municipios de Medellín y Barranquilla. Debido a su magnitud, está en constante vigilancia y acompañamiento por parte del DNP y las agencias respectivas de cada ciudad, lo que blinda de alguna forma de fallas relacionadas con las etapas del proyecto.

Sin embargo, según rendición de cuentas, el avance de cada proyecto es mínimo y, en el caso de Barranquilla, es nulo y no se evidencia un cronograma claro que especifique el año de la entrega de las obras.

- Factor político y normativo

Actualmente, estos proyectos se encuentran debidamente relacionados en los Planes de Desarrollo Territoriales, lo que exige la ejecución de estos en el cuatrienio 2020-2023. No obstante, debido a su estado incipiente, actualmente no se han publicado planes de socialización con la comunidad ni información que permita conocer detalles de los proyectos, especialmente en el caso de Barranquilla.

A estas experiencias se les atribuye el cumplimiento de la política de transparencia ya que en la redición de cuentas 2020 de cada entidad territorial se relacionan los proyectos, pese a que no se evidencie mayor avance en los mismos. Se deja a consideración del lector como posible causa del poco movimiento de estos proyectos que el año 2020 fue el primer año de gobierno de los alcaldes elegidos en 2019, quienes tuvieron como prioridad controlar las consecuencias de la pandemia COVID-19.

3.3. Respuesta al problema jurídico y validación de la hipótesis.

En los ejemplos expuestos se encuentran como ventajas indiscutibles, una vez aplicado correctamente el tipo de contratación APP, la alta calidad en la prestación del servicio. Esta ventaja se vio claramente en las Escuelas Belo Horizonte y el Hospital Do Suburbio en Brasil que, al aumentar la demanda debido al excelente servicio prestado, contó con altas calificaciones.

Otras ventajas adicionales son las eficiencias financieras que se logran y la pronta entrega de la construcción de un proyecto. Todas estas se evidenciaron en varias experiencias expuestas, sin embargo, si no se aplica debidamente este modelo de contratación, las mismas pueden opacarse por fallas contractuales. Es también una ventaja la innovación, tanto en la infraestructura como en la prestación del servicio. Esta es evidente en los casos de las Escuelas de Belo Horizonte, una propuesta amigable con el medio ambiente, y en los Hospitales La

Florida y Maipú de Chile que, ya en su momento, fueron las primeras infraestructuras en utilizar aisladores sísmicos.

Repetidamente se evidencia que las APP, al tener un presupuesto de mantenimiento y operación, cuentan con una garantía adicional en la calidad de las obras debido a la posterior explotación por parte del socio privado. Así mismo, el tipo de contratación APP limita la discrecionalidad del socio público para contratar la operación y ejecución de dicha obra, evitando el escenario de varios privados proveyendo diferentes servicios en un mismo proyecto (Fara et al., 2018).

En los casos analizados por el BID se evidencia una mejora en la calidad de la prestación del servicio en tanto que se manifiesta la obligatoriedad de indicadores de calidad para el avance del proyecto propio de los contratos APP. Todo, en conjunto, hace que la obra se encuentre en un monitoreo constante (Astorga et al., 2016).

Ahora bien, las fallas evidenciadas en los proyectos APP de infraestructura social se clasificaron en dos grupos: el primero, deficiencias en el proceso pre-contractual, contractual y post-contractual de una APP en infraestructura social; y el segundo, factor político y normativo. Como ya se explicó, el primer grupo consiste en los sobrecostos y retrasos injustificados a causa de la mala planeación debidos al pobre análisis de los socios privados seleccionados que, después de suscrito el contrato, no soportan las obligaciones de este. Un ejemplo de ello se encuentra en el contrato APP del Hospital de Dr. Gonzalo Castañeda en México, donde estos fenómenos terminaron generando reprocesos y sobrecostos por fallas en la planeación.

Otra falla ocurrida en el proceso pre-contractual, contractual y post-contractual de una APP es la indebida asignación de riesgos tanto a la parte privada como a la pública. Ejemplo de ello es el caso del Hospital El Bajío, en México, donde no se realizó un plan para abordar los riesgos asumidos por parte del socio público. Adicionalmente, otra falla expuesta es la

errada aplicación de la herramienta comparador VpD, ya sea por ignorancia y falta de un acompañamiento técnico riguroso o por conveniencia al buscar la aplicación desmedida y optimista de las APP, como ocurrió en el caso de los doce centros penitenciarios en México.

En este primer grupo también se encuentra la escasez de oferentes, debida a la complejidad de los proyectos. Esto obliga al socio público a escoger entre los pocos que tengan la capacidad y, con base en las experiencias expuestas, solamente el Hospital de La Florida y el de Maipú contaron con un número significativo de oferentes que le permitió a la administración pública comparar servicios y costos para obtener mejor rendimiento.

Ahora bien, El segundo grupo, factor político y normativo, se refiere a las fallas de aspecto político, como la carente comunicación con los grupos civiles que se van a ver afectados con la ejecución de los proyectos APP. Esta falla se evidenció en Chile y Canadá, pues, debido a la ausencia de un plan de comunicación con grupos civiles, hubo rechazo por parte de la comunidad frente a dichos proyectos.

En este grupo también se incluye la necesidad de una política de transparencia con rendición de cuentas permanente que le permita a la comunidad conocerlos proyectos. En esta parte se destaca el caso de México especialmente, debido a la ausencia de transparencia en procesos de contratación lo que permite escenarios de corrupción.

Es indispensable que estas fallas identificadas en experiencias extranjeras se evalúen minuciosamente cuando se apliquen APP en Colombia, toda vez que, al tratarse de infraestructura social, la comunidad toma mayor relevancia debido a la prestación de servicios fundamentales.

En Colombia, los lineamientos de políticas para asignación de riesgos en proyectos Asociaciones Público Privadas CONPES 4000 de 2020 y 4028 de 2021, dirigidos al sector productivo de transporte fluvial y aéreo contemplaron las áreas social y de construcción. Por un lado, los CONPES consideran los riesgos de costos y dilaciones debido a las socializaciones

con la comunidad y grupos civiles de interés; y por otro, describen plazos, precio de insumos, licencias y permisos; mantenimiento y operación, liquidez y área económica. Estas previsiones pueden responder a los hechos desarrollados en el presente documento, tanto en lo relativo a las fallas en el proceso pre-contractual, contractual y post-contractual, como en lo tocante a los factores político y normativo. Con base en los casos expuestos, se evidencia que se han aplicado prácticas positivas para socializar los proyectos con las comunidades. También se han realizado procesos transparentes de rendición de cuentas donde se evidencia el estado actual de los proyectos y se ha contado con acompañamiento técnico constante. Sin embargo, aún falta la ejecución dichos proyectos para tener un mayor análisis del éxito o fracaso de estos.

En conclusión, frente a las fallas derivadas del factor político y normativo se puede decir que, teniendo unos niveles altos de capacidad política, es decir, correctas políticas públicas, juegos políticos, acompañados de participación ciudadana, para fortalecer las capacidades técnico-administrativas mejorando la aplicación de este tipo y mitigando las fallas identificadas en diferentes experiencias (Martín Freigedo, 2015), las APP son una herramienta viable para promover la infraestructura social en Colombia.

De la misma forma se concluye, que las APP son más rápidas y pueden garantizar mayores niveles de calidad y mantenimiento. Sin embargo, su éxito radica en su correcta aplicación y gestión, tanto al momento de escogerlo como tipo contractual aplicando el comparador VpD como en su estructuración y ejecución.

Así las cosas, frente a la hipótesis presentada al inicio del presente artículo dando respuesta a la pregunta *¿Cuáles son las desventajas y ventajas de las Asociaciones Público-Privadas para la construcción de infraestructura social en Colombia?*, se concluye probada al afirmar que las APP son viables para suplir la necesidad de infraestructura social en Colombia. No obstante, es imperioso tener presentes las fallas identificadas en las experiencias de diferentes países con el ánimo de no caer en ellas.

Se señala como observación que se ha identificado que proyectos a gran escala que se pueden financiar en mucho tiempo, no son óptimos de cara a las necesidades reales, (Fara et al., 2018). Así, con base en las experiencias analizadas, se puede afirmar que en la medida de que un proyecto APP crezca en tiempo y recursos no solo dificulta el manejo y control de los riesgos, sino que a su vez puede perpetuarse en el tiempo alejándose de la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios.

Como sugerencia, dado el ejercicio de investigación del que resulta este artículo, se puede proponer que la puntuación de la evaluación de impacto social, en la que se le da igual trato a la infraestructura social y a la productiva, sea mayor a fin de incentivar la construcción de infraestructura social a través de esquemas APP.

Bibliografía

- Agencia APP. (2021a). *Rendición de cuentas 2020. Obtenido de Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público-Privadas*. https://qr-codes-digital.s3.us-east-2.amazonaws.com/20201117+RENDICIO%CC%81N+DE+CUENTAS+2020+FINAL_compressed.pdf
- Agencia APP. (2021b). *Banco de Proyectos Alianzas Público-Privadas*. <https://www.app.gov.co/subdirecciones/gesti%C3%B3n-de-alianza-p%C3%BAblico-privada>
- Alcaldía de Barranquilla (26 de mayo de 2020). Acuerdo 001 “Por el cual se adopta el plan de desarrollo distrital de Barranquilla 2020-2023 ‘Soy barranquilla’”. *Gaceta Distrital* 665. <https://www.barranquilla.gov.co/documento/plan-de-desarrollo-soy-barranquilla-2020-2023/?version=1>
- Astorga, I., Alonso, P., Pinto, D.M., Freddi, J. y Corredera Silván, M. (2016). 10 años de Asociaciones Público-Privadas (APP) en salud en América Latina ¿Qué hemos aprendido? *Serie de notas técnicas sobre asociaciones público-privadas en el sector de la salud en América Latina*. Julio (IDB-TN-1068). BID.
- Ballesteros, I. E. (2016). Corrupción y desafíos organizacionales en un mundo de asociaciones público-privada. *Gestión y Política Pública* 25(2), 365-413. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000200365
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *Evaluación de Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura*. Banco Interamericano de Desarrollo BID.

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018a). *Participación Privada en Infraestructura - Su evolución en Colombia y el apoyo del grupo BID*. Banco Interamericano de Desarrollo - BID Invest.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018b). *Efectos de la corrupción en los contratos de asociaciones público-privadas: Consecuencias de un enfoque de tolerancia cero*. BID. <https://www.nodoka.co/apc-aa-files/319472351219cf3b9d1edf5344d3c7c8/efectos-de-la-corrupcion-en-los-contratos-de-asociaciones-publico-privadas.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019a). *Casos de estudio en Asociaciones Público-Privadas en América Latina y el Caribe - Hospital de Antofagasta (Chile)*. BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019b). *Casos de estudio en Asociaciones Público-Privadas en América Latina y el Caribe -Escuelas en Belo Horizonte (Brasil)*. BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020). *Asociaciones Público-Privadas en Colombia: Directrices para su implementación Módulo I*. BID-DNP.
- Barreto, C. S. e Ibagón, C. B. (2016). *Introducción a las Asociaciones Publico Privadas*. Universidad Externado de Colombia.
- Barrows, D. (2012). Public-private partnerships in Canadian health care-A case study of the Brampton Civic Hospital. *OECD Journal on Budgetin*, 12(1).
<http://dx.doi.org/10.1787/16812336>
- Buesaquillo-Salazar, D. A. y López-Buriticá, D. B. (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://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7253166>

- Cámara Colombiana de la Infraestructura. (2018). *¿Cómo estamos en competitividad? Boletín Económico* Noviembre. <http://www.infraestructura.co/>
- Cavallo, E., Powell, A. y Serevesky T. (Eds.). (2020). *De estructuras a servicios*. Banco Interamericano de Desarrollo: <https://flagships.iadb.org/es/DIA2020/de-estructuras-a-servicios>
- Congreso de la República. (10 de enero de 2012). Ley 1508 de 2012.
- Corte Suprema de Justicia, Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional. (16 de diciembre de 2015) Sentencia T-762. [MP Gloria Stella Ortiz Delgado]
- Corte Suprema de Justicia, Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional. (28 de junio de 2013) Sentencia T-388. [MP María Victoria Calle Correa]
- Cruz, D. (2016). *Asociaciones público-privadas desde la banca multilateral implementación en América Latina - parte I*. Antropos Ltda.
<https://www.ambienteysociedad.org.co/wp-content/uploads/2016/08/Asociaciones-Publico-Privadas-banca-multilateral-Implementaci%C3%B3n-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Utilización del esquema de Asociaciones Público-Privadas para la ejecución de proyectos de infraestructura educativa*. DNP.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacion%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/DNP%20Educacion%20c3%b3n%20-%20Resumen%20Ejecutivo%202015%2008%2018%20VF.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2016a). *Guía de las Asociaciones Público-Privadas - Capítulo 1* - Departamento Nacional de Planeación.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacion%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Guia%20de%20APP%20%20Capitulo%201%202016.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2016b). *Guía de asociaciones público-privadas- Capítulo - 2 etapa de elegibilidad de un proyecto de app*. DNP.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Guia%20de%20APP%20%20Capitulo%202%202016.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2016c). *Guía de asociaciones público-privadas. Capítulo 3 - estructuración*. DNP.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Guia%20de%20APP%20%20Capitulo%203%202016.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2017). Contrato DNP-OR-062-15: Recomendaciones Generales Proyectos APP Infraestructura Hospitalaria. Bogotá.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Recomendaciones%20Generales%20Proyectos%20APP%20Infraestructura%20Hospitalaria.pdf>

Deutschland, P. (2010). *PPP Schools Frankfurt*. Partnerschaften Deutschland.

Distrito construirá el primer hospital bajo el esquema APP del país. (2 de febrero de 2021).

Alcaldía de Bogotá. <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/salud/primer-hospital-bajo-esquema-app>

Dueñas-Herrera, X., Godoy-Mateus, S. Duarte-Rodríguez, J., Oquendo-Victoria, D. A. y Campiño-Castillo, J. E. (2020). Alianzas Público-Privadas en los servicios educativos en Colombia. *Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, 13, 1-26.
doi: 10.11144/Javeriana.m13.app

Erazo C., E. (2017). *Las asociaciones público-privadas institucionales en Colombia*. [Tesis de maestría]. Repositorio Institucional EDocUR.

<https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/13213>

Espejel E., A. y Díaz, S. M. (2015). De violencia y privatizaciones en México: el caso de las asociaciones público-privadas en el sector penitenciario. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 4(1). 129-158.

<http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/111/101>

Fara, G., Hai, D., Obermayr, T., Grassi, E., Herics, O., Latopoulou, C., Svetoslav, H. y Puricella, P. (2018). *Informe Especial de Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados*. Tribunal de Cuentas Europeo.

Freigedo, M., F., Fuentes, G. y Milanesi, A. (2015). Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (63), 65-98.

https://www.researchgate.net/publication/286239518_Capacidades_estatales_y_regulacion_en_asociaciones_publico-privadas_desafios_para_las_nuevas_estrategias_de_desarrollo

Fue presentado el Banco de Proyectos por la Agencia APP de Medellín. (3 de marzo de 2021). *Telemedellin.tv*. <https://telemedellin.tv/fue-presentado-el-banco-de-proyectos-por-la-agencia-app-de-medellin/354551/>

GRIHub. (19 de mayo de 2020). *Infraestructura Post-COVID-19: Las prioridades y proyectos de Colombia*. GRIHub.

https://www.griclub.org/news/infrastructure/infraestructura-post-covid-19-las-prioridades-y-proyectos-de-colombia_1208.html

Guo, Su. (2017). The Experience and Reference on PPP Development in Germany. *International Journal of Economics, Finance and Management Sciences*, 5(6), 327-333.

https://www.researchgate.net/publication/326509738_The_Experience_and_Reference_on_PPP_Development_in_Germany

- Hall, D. (2015). *¿Por qué las asociaciones público-privadas (apps) no funcionan? las numerosas ventajas de la alternativa pública*. PSIRU (Public Services International Research Unit). http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/rapport_sp_56pages_a4_lr.pdf
- Londoño V., M. (2014). Asociaciones Público-Privadas, modelo de desarrollo de infraestructura productiva y social en Colombia y el mundo. *Derecho Público*, (33), 4-22. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6371857>
- Maturana, G. S. (2017). Las asociaciones público-privadas: una oportunidad de crecimiento y desarrollo económico y social. *Revista Divergencia*. Octubre (23), 16-29. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/diver/article/download/5103/6159/>
- Medellín construiría una cárcel con una alianza público privada. (2 de octubre de 2019). *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/medellin-construira-una-carcel-con-una-alianza-publico-privada-JO11688562>
- Ministerio de Hacienda Y Crédito Público. (2001). *CONPES 3107. Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/conpes_3107_de_2001.pdf
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2013). *Abecé sobre Asociaciones Público-Privadas*. DNP – Ministerio de Hacienda. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/HA01%20ABC%20APP%202016.pdf>
- Parece que Medellín sí tendrá cárcel para indiciados. (27 de junio de 2021). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/parece-que-medellin-si-tendra-carcel-para-indiciados-511756>

Pening G., J. P. (2019). Las Asociaciones Público Privadas–APP como alternativas de financiamiento de proyectos públicos. UNICEF.

https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2019-03/PPT-Panel%201.2_02_Jean%20Philippe%20Pening.pdf

Personería de Bogotá. (25 de mayo de 2020). *Resolución 463 de 2020*.

Quality of Life. (s.f.). *U.S. News & World Report*. <https://www.usnews.com/news/best-countries/quality-of-life-rankings>

Sí, Fallecería Otra vez el Doctor Gonzalo Castañeda. (15 de mayo de 2019). *Argonmexico*.
<http://argonmexico.com/si-falleceria-otra-vez-el-doctor-gonzalo-castaneda/>

Tapia H., R. (2010). Concesiones en Salud, un Modelo Válido para la Reconstrucción y Transformación de la Red Hospitalaria en Chile. *Revista chilena de pediatría*. 81(3), 201-203. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rcp/v81n3/art01.pdf>

Veeduría Distrital. (2020). *Informe de seguimiento al avance de la red hospitalaria de Bogotá: Caso Hospitales Bosa, USME y Complejo Hospitalario San Juan de Dios (2012-2020)*. Veeduría Distrital.