

**Las Asociaciones Publico Privadas como Instrumento de Política de Largo  
Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional para el caso  
colombiano**

**Ensayo Académico para optar al título de Especialista en Finanzas y  
Administración Publica**

**Autor:**

**Sergio Rodolfo Rodríguez Sanmiguel**

**Universidad Militar Nueva Granada**

**Facultad de Ciencias Económicas**

**Programa de Especialización en Finanzas y Administración Pública**

**2014**

**Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

**Sergio Rodolfo Rodríguez Sanmiguel<sup>1</sup>**

**RESUMEN**

El presente ensayo hace una revisión a las Asociaciones Público Privadas (APP) como instrumento de Política Pública de Largo Plazo. Esta modalidad de cooperación recibe su influencia de los procesos de reforma del Estado, y la aplicación de principios y elementos de la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza o Gobernanza Moderna. En el caso colombiano, se sostiene que a dos años de su implementación y dado su carácter de largo plazo, se observa una baja participación en el uso de proyectos bajo esta modalidad, que si bien otorga beneficios al sector privado, los mecanismos de financiación, la baja motivación y la capacidad institucional se convierten en factores que pueden incidir en los resultados obtenidos bajo esta mecanismo de cooperación. El trabajo se divide en tres partes: la revisión de las bases teóricas y del marco institucional aplicado al caso colombiano y las conclusiones.

**PALABRAS CLAVE**

Globalización - Nueva Gestión Pública – Reforma del Estado – Instrumento de Política Procesos de Cooperación – Gobernanza – Nueva Gobernanza

---

<sup>1</sup> Profesional en Administración Pública, con experiencia en investigación en temas de Integración Regional y Función Pública Latinoamericana. Con experiencia laboral en entidades públicas como la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Secretaria Distrital de Gobierno y la Subdirección Financiera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.  
Correo electrónico: [moekje@gmail.com](mailto:moekje@gmail.com)

## **ABSTRACT**

This article makes a check from Public Private Partnership (PPP) as a Long-Term Public Policy Instrument. This form of cooperation receive influences from processes of State Reform, and implementation of principles and elements from New Public Management and Governance or New Governance. In the colombian case, it is argued that after two years after its implementation and taking into account its long term carácter, it observes a low participation in the presentation of projects using this instrument, that although grants benefits to private sector, financing mechanisms, low motivation and institutional capability are factors that may influence in the results down this way of cooperation. The work is divided in three topics: a review of theory basis, institutional rules applied to the colombian case and conclusions.

## **KEY WORDS**

Globalization – New Public Management – State Reform – Public Policy Instruments – Cooperation Processes – Governance – New Governance

## **INTRODUCCION**

El ejercicio del gobierno en los Estados Nacionales ha sido materia de muchos estudios sobre la forma en la que se configuran relaciones de poder sobre la sociedad y como estas cambian a lo largo del tiempo. Una posible forma de entender esos cambios proviene, al menos durante el siglo pasado, de la tensión presente entre el Estado y el Mercado, la cual ha hecho que surjan preguntas fundamentales sobre el rol que tiene el Estado dentro de los asuntos del individuo y la comunidad. Durante la década de los ochenta, la pregunta de este rol era abordada desde la forma que el Estado adoptaba para solucionar problemas. Lo anterior obligaba a pensar en dos preguntas: 1) que tipo de control hay; 2) como es la participación e inserción en los asuntos de los ciudadanos.

## Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano

A partir de aquí, podríamos distinguir dos grandes clases de estado, en donde en primer lugar, hay estados interventores, que buscaban corregir los fallos del mercado garantizando la satisfacción de las necesidades básicas, entrando en actividades industriales y comerciales, pero que podían entrar hasta en las decisiones más íntimas de la persona e inclusive, de manera perversa y extrema, controlando los movimientos y acciones de todo aquel que fuese opositor, definidos como estados totalitarios; en segundo lugar, encontramos estados liberales que reducen la acción del Estado a su más mínima expresión, a través de actividades tales como justicia, seguridad, infraestructura y algunas actividades de sanidad básica, dejando al mercado y a la libre competencia las demás actividades de carácter económico y financiero. Ambas formas, llevadas a cabo en diferentes momentos de la historia, han conducido a excesos que conllevan a una pérdida del control, que se convierte en una baja o nula legitimidad, o lo que Aguilar (2007) denomina como *ingobernabilidad o ingobernación*.

Después de la década de los ochenta, varios factores hicieron que esta pregunta sobre la forma cambiara: los procesos de globalización económica, (la cual se entiende desde lo expresado por Aguilar, al concebirla como “*la desterritorialización de la economía, en las finanzas, producción, comercio e investigación*”), con los procesos de déficit fiscal y crisis económicas y la ineficiencia en la prestación de bienes y servicios públicos (que en muchos gobiernos derivó en la implementación de políticas de ajuste estructural, siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington) hicieron que la pregunta sobre el gobierno no fuese llevada hacia la forma, sino que se enfocara exclusivamente en la efectividad. Es decir, que *efectivo y eficiente* es para resolver las problemáticas sociales (Aguilar; 2007, 7).

Sumado a esto, la concepción que se tenía de la sociedad, entendida como amorfa y susceptible de solucionar, debe ser cambiada a partir de la diferenciación de roles y actividades que en espacios como la familia, grupos u otros espacios que no requieren de ninguna intervención estatal, buscándola únicamente en las

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

actividades en las que más se le necesite. Otros ejemplos de esta situación se encuentran en el fortalecimiento de un sector privado empresarial, cuyas actividades requieren de un mayor campo de acción sin obstáculos institucionales ni legales, y una sociedad civil más pendiente de los asuntos gubernamentales, que busca ser incluido en la agenda política. Lo anterior ha socavado la capacidad de respuesta del Gobierno a las necesidades sociales, por cuanto le cuesta adaptarse a nuevas dinámicas y le genera además pérdidas de legitimidad que no son consecuencia de una dirección política, sino del sistema político en su conjunto.

Una forma de respuesta ha sido permitir una mayor cooperación entre el estado y la sociedad, lo que ha sido denominado como “Gobernanza Moderna” desde teóricos como Mayntz (2001) o “Nueva Gobernanza” en autores como Aguilar (2007). En este proceso de cooperación, se observa por una parte, una mayor participación de actores como la sociedad civil, las organizaciones y el sector privado que tienen capacidad de gestión, recursos financieros y mediciones de efectividad; por otra parte, un proceso de cesión de actividades de parte de un Gobierno que busca ser eficiente y garantizar calidad en la provisión de bienes públicos. Es un gobierno compartido, asociado, o en red, donde se buscan principios y acuerdos para resolver problemáticas comunes, pero si bien se acepta que hay limitantes, se requiere de la influencia cuando no hay posibilidades de autogestión.

También hay en este proceso un elemento que ha generado procesos de cambio dentro de las actividades de la administración pública: la Nueva Gestión Pública, entendida aquí como el conjunto de recursos financieros, financieros y gerenciales que vienen del sector privado al público para hacer medible, evaluable y modificable, tanto la estructura administrativa necesaria para los procesos, como los resultados que esta obtenga.

Los arreglos institucionales que han surgido de la nueva integración han sido variados y con diferentes resultados. Algunos de estos han sido las

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

privatizaciones, concesiones, organizaciones públicas no estatales, veedurías ciudadanas, presupuestos participativos, entre otros. En este trabajo, nos encargaremos de revisar una forma de participación entre el Estado y el Sector Privado: las Asociaciones Público Privadas, que son entendidas como un mecanismo de vinculación contractual de capital privado para el desarrollo de proyectos de interés colectivo en campos tales como la construcción de la infraestructura, y la provisión de bienes públicos, que involucra una transferencia de riesgos de los actores participantes.

En Colombia, si bien existen antecedentes de la participación entre el Estado y el sector privado, para la provisión de bienes y servicios, esta figura legal es relativamente reciente; el tema empieza a ser planteado a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, en lo referido al crecimiento sostenible y la competitividad, donde se establece su importancia para “desarrollar esquemas de APP y explorar mecanismos alternativos para canalizar inversión y gestión privada eficientes en la modernización, construcción, operación y/o mantenimiento de infraestructura pública” (DNP, 2010, p. 198). Posteriormente, se instrumentaliza a partir de su creación mediante la Ley 1508 de 2012, con su Decreto Reglamentario 1467 de la misma vigencia. Este marco legal les otorga un marco conceptual, un ámbito de aplicación y asimilación con el estatuto general para la contratación pública, define montos mínimos para la realización de proyectos bajo este esquema, distinguiendo entre los que tienen iniciativa pública o privada, entre otros aspectos.

No obstante, tras esta implementación se observa una baja participación en el uso de proyectos bajo esta modalidad, que si bien otorga beneficios al sector privado, los mecanismos de financiación, la baja motivación y la capacidad institucional se convierten en factores que pueden incidir en los resultados obtenidos bajo este mecanismo de cooperación. El objetivo de este trabajo es el de exponer, a partir de las bases teóricas, como se encuentran concebidas las Asociaciones Público Privadas, revisando el marco institucional desarrollado en el

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

caso colombiano para la construcción de infraestructura. Para su desarrollo, el trabajo se divide en tres partes: la revisión de las bases teóricas y del marco institucional aplicado al caso colombiano y unos comentarios a modo de conclusiones.

### **1. LAS BASES TEÓRICAS DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS**

Cuando se habla de las asociaciones público privadas como concepto y su vigencia en el tiempo, se encuentra que tiene unos antecedentes algo recientes. Empero, si se le observa desde la colaboración entre el Estado y el sector privado corporativo, puede observarse que no es nada reciente y que ha permanecido casi que permanente en el desarrollo de los estados nacionales tal y como se conoce actualmente. Por ello, al hablar de las APP, hay que afirmar que se encuentran enmarcadas dentro de un contexto histórico que responde a unas necesidades de tipo institucional que requerían ser solucionadas. En esta parte del ensayo, más que hablar de contextos históricos, lo que se hará es identificar cuáles son los cimientos ideológicos o bases teóricas de las APP. Se han identificado los siguientes: la Nueva Gestión Pública, la Nueva Gobernanza Pública y la Accountability. Lo que se hará a continuación es mencionar algunos rasgos fundamentales de estas teorías, a partir de la revisión bibliográfica en varios autores.

#### **1.1. La Nueva Gestión Pública o New Public Management (NGP)**

Las funciones del Estado han sido dinámicas en el tiempo. Se puede encontrar que estas han ido desde garantizar actividades mínimas en ciertos campos de la sociedad, tales como la infraestructura a nivel terrestre y portuario, la seguridad entendida como la protección de la seguridad interna y externa de la Nación, la justicia y con ello, la coerción a través del castigo en centros

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

penitenciarios y algunas actividades de sanidad. En otros casos, han ocupado más ámbitos de la vida económica, política y social, al abarcar actividades como regulación de mercados, mayor construcción de infraestructura, solución de necesidades básicas insatisfechas, rol de banca central en la economía, centralización de las telecomunicaciones, entre otras.

La discusión de las funciones del estado ha estado inmersa en la tensión en que tanto debe intervenir en la vida social, es decir, más o menos intervención y cuando hacerlo. Pero hay un elemento que debe tenerse en cuenta y es que la decisión de cuando intervenir o no depende de contextos decisionales que determinan el rol y las actividades a desarrollar. Por eso, cuando se habla de un estado con menos intervención, podemos ubicarnos en los momentos del Estado Mínimo o Liberal, que permitía una libre actividad privada. Diferente es cuando hablamos de un Estado con mayor intervención, ya que ahí nos encontramos en los momentos del Estado Interventor o de Bienestar, en donde éste asumía un conjunto de actividades que eran olvidadas por la actividad privada, o que generaban fallos al interior de la economía que requerían ser solucionados. Vale la pena señalar que ambas modalidades de Estado se dan en la asunción y desarrollo del sistema económico capitalista y que toda actividad generada permite la reproducción y permanencia del sistema en el tiempo.

Sin embargo, el modelo del Estado Interventor o de Bienestar, empieza a ser fuertemente cuestionado a partir de finales de la década de los setenta del siglo pasado. Las crisis fiscales, la excesiva regulación de los mercados financieros, el tamaño exacerbado, y la burocratización en el tamaño de sus instituciones y la ineficiente e ineficaz prestación de los bienes y servicios públicos, se convirtieron en argumentos que generaron reformas. El CLAD (1998) menciona que una de estas respuestas fue la neoliberal conservadora, en donde se redujo el tamaño del estado y su intervención, dejando ciertas actividades al predominio del mercado y el capital financiero para restablecer el equilibrio fiscal y modificando los modelos de desarrollo existentes, basados en la sustitución de

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

importaciones. Sin embargo, tras la implementación de estos esquemas denominados de ajuste estructural, no se resolvieron problemas básicos en los países latinoamericanos, lo cual derivó en crisis de legitimidad de los sistemas políticos reinantes.

Un elemento adicional que contribuyó a acentuar las crisis del modelo del Estado Interventor o de Bienestar fue el proceso de globalización que enfrentaron los Estados Nacionales, entendido este como lo expresa Aguilar “en un proceso de desterritorialización de la economía (finanzas, producción, comercio, investigación, que ha provocado que las actividades de sectores económicos nacionales clave, articulados con las cadenas de valor internacionales, se hayan independizado bastante de los sistemas de regulación de las instituciones estatales, las cuales hasta la fecha son instituciones territoriales y de alcance territorial” (2007, PP. 3). Se gesta así un proceso de transformación del Estado, donde se empiezan a producir dos movimientos de suma importancia. El primer movimiento, consistente en reformar las instituciones estatales ya sea mediante la reducción (downsizing) o la minimización del rol del Estado en los ámbitos económico y social, lo que se hizo en consecuencia de los lineamientos del Consenso de Washington.

El segundo movimiento y en consonancia con el anterior, crea un proceso de modernización de la administración pública y el gobierno, para permitir un proceso de ampliación de la capacidad institucional y en la eficacia de la acción estatal. Siguiendo a López (2002) este proceso es liderado por el Banco Mundial, que formula una serie de medidas para cumplir este objetivo. Algunas de estas se refieren a: 1) el fomento a una mayor competencia, desarrollando sistemas de contratación basados en el mérito; 2) a la apertura de las instituciones gubernamentales y 3) la descentralización y el desarrollo de prácticas de participación ciudadana<sup>2</sup>. Por lo anterior, se puede decir que este tipo de medidas

---

<sup>2</sup> Siguiendo a Ramírez Brochoud (2012), es importante citar aquí que los procesos de reforma emprendidos por el Consenso de Washington y el Banco Mundial fueron denominados como de

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

van encaminadas a generar un conjunto de transformaciones al interior del Estado, recurriendo a elementos teóricos que contribuyan a mejorar el desempeño del sector público.

Uno de esos elementos teóricos es el Nuevo Institucionalismo<sup>3</sup>. Esta corriente teórica, es el que Martha García Sánchez (2007), destaca que las instituciones públicas son necesarias y relevantes para entender y explicar las interacciones entre los individuos, por cuanto tienen una lógica propia que permite decantar y limitar las decisiones y preferencias individuales. Aquí es necesario destacar lo que se entiende por institución, la cual es entendida por la autora como “el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos que se desarrollan en un determinado enfoque organizativo y que inciden directamente en la actuación desarrollada por los distintos actores implicados, dirigiendo y limitando su comportamiento” (2007; PP.4).

De acuerdo con esta autora, esta corriente teórica se alimenta de tres teorías desarrolladas por la economía aplicada a la ciencia política, las cuales son: 1) la teoría de la elección pública o public choice, la cual pretende evitar el monopolio burocrático en la elección de los servicios, permitiendo una mayor competencia; 2) la teoría de los costes de transacción, la cual sugiere que no siempre toda elección racional es correcta y que implica unos costes que aplicados al sector público vienen representados en la firma de los contratos, el control de los resultados y el comportamiento de las partes contractuales; y 3) el

---

Primera y Segunda Generación. En los procesos de Primera Generación, se componía de las siguientes actividades: a) Descentralización; b) Privatizaciones en el sector público; c) Desregulación; d) Externalización y e) en la reducción del personal en la administración pública. Estos estaban inspiradas en criterios de gasto más que en la optimización del estado. Las reformas de segunda generación buscaban: a) la eficacia y eficiencia económica en la prestación de los servicios públicos; b) equidad, en la mejora en el acceso y provisión de los servicios y c) en la creación de un entorno propicio para el desarrollo del sector privado. Aquí el planteamiento era que no se requería la no existencia de un estado, sino de un mejor Estado, a partir de la observancia que este tipo de reformas, en lugar de fortalecer la institucionalidad de los estados, creó una crisis de legitimidad democrática en los países donde se implementaron las reformas.

<sup>3</sup> Como corriente teórica, se destacan autores como Douglas North, en su obra “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico” (1990). Sin embargo, nos acercaremos al trabajo de García Sánchez para explicar los alcances de esta teoría en la Nueva Gestión Pública.

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

neo – tailorismo, en donde se considera que la causa de la ineficiencia es la ausencia de un sistema de gestión adecuado, por lo que se requiere un proceso de reinención del gobierno, en donde deben existir los siguientes elementos: separación entre política y gestión; reducción de las normas de actuación, especialmente en los directivos, incremento de los controles económicos y financieros que exijan responsabilidad personales y la introducción de mecanismos incentivadores para premiar logros y sancionar fallos. Todo lo anterior para lograr que las organizaciones cambien sus propósitos, incentivos, su responsabilidad, estructuras de poder y su cultura (Osborne & Plastric en García Sanchez; 2007, 4) la teoría de la agencia, en donde un individuo (principal) contrata a otro (agente) para la ejecución de una determinada tarea, en donde pueden darse en el caso del sector público en el caso de los votantes y los que van a ser elegidos o los consumidores de servicios públicos versus las instituciones que prestan dichos servicios.

El otro elemento teórico es la Nueva Gestión Pública o New Public Management. Se entiende, siguiendo a Ramirez Brouchoud como “un modelo de Administración Pública que postula la introducción de las herramientas, técnicas y principios organizativos utilizados en el sector privado al sector público, a fin de conseguir mayor eficiencia en el funcionamiento de este último (...) y supone un cambio deliberado de las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público para que funcionen, a semejanza de las empresas privadas” (2012; 2).

El modelo se hace conocido a partir del trabajo de Osborne y Gaebler denominado “La reinención del Gobierno: La influencia del sector empresarial del sector público” (1993), el cual desarrolla conceptos que fueron asumidos rápidamente por los gobiernos estatales y municipales de los Estados Unidos y cuyo éxito permitió que se crearan comisiones al interior del gobierno norteamericano para efectuar una reforma gubernamental que permitiera transformar el funcionamiento del Gobierno Federal usando técnicas del gobierno

**Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

empresarial<sup>4</sup>. Santana Rabell y Negrón Portillo (1996) mencionan que la intención principal del proyecto de reinención del gobierno, buscaba que se transformaran las burocracias públicas en gobiernos empresariales, para renovar la confianza de la ciudadanía en el Estado como proveedor de Bienes Sociales.

Los principios sobre los cuales se cimienta la idea del gobierno empresarial, han sido extraídas del trabajo que hacen Santana Rabell y Negrón Portillo (1996; 3) sobre las ideas de Osborne y de Gaebler sobre el gobierno empresarial, las cuales se quieren sintetizar en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1**

**Principios Orientadores del Gobierno Empresarial**

<b>Principio Orientador</b>	<b>Definición</b>
<b>Gobierno Catalizador</b>	Consiste en transformar el gobierno tradicional, que provee directamente los servicios, en uno que facilite, promueva, coordine, armonice y active las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y otras organizaciones no gubernamentales para la búsqueda de soluciones para los problemas de la sociedad. Aquí se tienen que separar las decisiones de quien dirige o formula las políticas con la prestación directa de los servicios, ya que la obligación del gobierno no consiste en ofrecer servicios, sino que estos se brinden con la mayor eficiencia y calidad. Se busca transformar el papel de proveedor a facilitador.
<b>Gobierno Competitivo</b>	Consiste en exigir criterios de competencia en la prestación de servicios mediante la eliminación de los monopolios estatales para reducir los costos y aumentar su calidad. Lo anterior promueve la competencia de los proveedores, mejora la productividad, crea mayor conciencia sobre los costos y los costos y servicios, y una obligación de responder con una mayor calidad al consumidor.
<b>Gobierno Inspirado por Misiones</b>	Consiste en minimizar las reglas y definir claramente la misión y objetivos de las entidades. Se entiende a la misión como la razón de ser de cualquier organización; da orientación normativa y otorga significado a la gestión administrativa. Cuando

<sup>4</sup> Santana Rabell y Negrón Portillo mencionan que a partir del año 1993, la Comisión Nacional Sobre Servicio Público Estatal y Local del gobierno de los Estados Unidos, generaron informes y grupos de trabajo basados en el trabajo de Osborne y Gaebler, y teniendo a Osborne como asesor principal de la vicepresidencia, se crearon informes para reducir el personal y abaratar los costos de los gobiernos federales.

**Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

	las organizaciones se organizan por misiones, suelen fijarse las metas y objetivos en el largo plazo.
<b>Gobierno Orientado hacia los resultados</b>	Consiste en modificar la preocupación de los gerentes públicos basada en los insumos más que en los resultados. Esto resulta en que más que preocuparse en el mero cumplimiento de requisitos formales, debe haber una mayor preocupación en el cumplimiento de metas. Esto implica medir los logros alcanzados, establecer indicadores cualitativos y cuantitativos y medir el resultado de los empleados estableciendo incentivos salariales.
<b>Gobierno Orientado hacia los clientes</b>	En tanto el propósito general del gobierno es servir a los ciudadanos, se pide que se redefina el concepto de calidad basado en la satisfacción del cliente, y la redefinición del concepto de ciudadano a cliente consumidor de servicios públicos. Esto a través de acciones como darles recursos para que ellos escojan el mejor proveedor de servicios y traer técnicas como encuestas, sistemas para detectar quejas, entrevistas y otros para escuchar la voz del cliente.
<b>Gobierno Empresarial</b>	Este concepto consiste en establecer el motivo de lucro o ganancia en la provisión de los bienes y servicios públicos; todo para redirigir la funcionalidad del gobierno consistente en ganar dinero, en lugar de gastarlo. Se propone buscar recursos económicos a través de ventas, tarifas, inversiones y otros mecanismos
<b>Gobierno de la comunidad</b>	Consiste en fortalecer la participación de las comunidades y los ciudadanos en las decisiones gubernamentales. En tanto que la comunidad tiene mayor compromiso que los burócratas, se plantea otorgarle poder en detrimento de los segundos.
<b>Gobierno previsor</b>	Consiste en efectuar procesos de planificación estratégica, para anticipar problemas. Esto implica visualizar el futuro de la obligación, definir cuales su misión y visión, analizar el entorno interno y externo para contestar a los interrogantes sobre la situación actual, los objetivos deseados y las estrategias.
<b>Gobierno Orientado al Mercado</b>	Según este principio, el gobierno debe explorar la idea de utilizar al mercado como mecanismo para ofrecer servicios públicos, así se evita que los programas obedezcan a decisiones políticas y a peticiones expresas de grupos de interés particulares sin ninguna conexión con el mercado.

FUENTE: "Reinventing government": Nueva retórica, viejos problemas. Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. Revista Clad No. 6. 1996.

Ahora bien, estos principios orientadores del Gobierno Empresarial, se convierten en principios de acción de la Nueva Gestión Pública (en adelante

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

NGP), y se refuerzan por técnicas propias del sector privado empresarial para igualar las condiciones del sector público frente al mercado<sup>5</sup>.

No obstante, frente a la exposición de los principios, los grupos de técnicas y algunas de las herramientas desarrolladas por la Nueva Gestión Pública y vistas aquí, hay elementos que suscitan controversia sobre la forma en la cual van a ser implementados. En primer lugar, se encuentra el cuestionamiento que hace la Organización de Cooperación del Desarrollo Económico OCDE, la cual menciona que la NGP presenta una versión restringida, cuando se asienta sobre los principios básicos de economía, eficacia y eficiencia, por cuanto se requieren otros elementos necesarios para la reforma de las organizaciones estatales; también desde este organismo se cuestiona el considerar a estos principios como una receta de implementación sin tomar en cuenta los diferentes sistemas políticos y administrativos<sup>6</sup>. Sugieren adoptar reformas selectivas e incrementales, acorde a las características de cada Estado.

En segundo lugar, se critica el hecho de no tomar los rasgos distintivos de la gestión Pública que no pueden ser tomados con el simple criterio de adaptarlos al sector privado. López (2010), siguiendo a Echavarría y Mendoza, menciona

---

<sup>5</sup> Estas según López (2010) se dividen en tres grandes grupos que son:

Grupo N° 1. Las técnicas de dirección general de la organización: aquí se toman en cuenta dos perspectivas: la estratégica, que resulta de considerar la organización en su conjunto para anticiparse y adaptarse a los cambios del entorno y la operativa, que busca garantizar el desarrollo de las actividades como el logro de las metas. Aquí las herramientas que surgen son: dirección por objetivos, planificación estratégica, gestión de los procesos de cambio operativo. Grupo N° 2. Técnicas correspondientes a las funciones de la empresa: buscan dividir a las organizaciones estatales de acuerdo con determinadas funciones empresariales, como Dirección de Operaciones, Dirección de Recursos Humanos. Gestión Financiera, Gestión de Sistemas de Información y Control de la Gestión. Grupo N° 3. Técnicas de Desarrollo de habilidades directivas: aquí se busca que con la capacitación exista un liderazgo por parte de la Alta Gerencia para liderar el cambio organizacional. Aquí se desarrollan herramientas tales como: negociación y gestión del conflicto, liderazgo, trabajo en equipo, creatividad e innovación.

<sup>6</sup> Lopez (2010, 10)

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

cuatro aspectos en donde existe esa diferencia: a) en la sustitución del mercado por el proceso político como mecanismo de asignación de recursos, en donde este proceso permite una preocupación por los aspectos retributivos y de equidad, que no son aspectos contemplados por el mercado; b) las administraciones públicas en su calidad de poderes públicos, donde se le reconoce al estado su carácter instrumental y expresión del conjunto de instituciones y organizaciones construidas por la sociedad para llegar al bien común, pero también son dados por la Constitución y las Leyes; c) los procesos de creación de valor en el sector público, los cuales se producen a través de las transacciones que el Estado tiene con los ciudadanos, la implementación de programas sociales, el desarrollo de mecanismos de regulación y la percepción social que se hace de la forma en la que el Estado responde a las demandas sociales; d) la dificultad de medir el valor creado por la acción de la administración pública, donde se plantea que los bienes públicos tienen la dificultad de medir su precio o los beneficios en términos de ingresos o por otra parte, en la dificultad de medir el impacto que tienen las acciones tomadas por el gobierno en desarrollo de políticas públicas.

En tercer lugar, la concepción del Cliente – Ciudadano es un motivo de crítica, en tanto que existe una negación de la categoría del ciudadano como ser poseedor de unos derechos que no pueden ser restringidos y que lo convierte en un mero consumidor de servicios, que no tiene relaciones con los demás y que hace que la visión del estado como ente que resuelve los conflictos y promueve el bien común no sea determinada, lo cual puede ser visto como un reduccionismo. Se le pierde su visión social encasillándola a una visión individualista.

### **1.2. La Gobernanza o Nueva Gobernanza**

*“(…) en alguna medida, éste término ha sido como las palabras de Alicia en el País de las Maravillas, es decir, significa exactamente lo que cada académico quiera que signifique”.*

*B. Guy Peters.*

*Globalización, gobernanza y Estado:*

*Algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. Clad. 2007*

## Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano

La segunda base teórica sobre la cual se sustentan las Asociaciones Público Privadas, en la opinión de este autor, es la Gobernanza o Nueva Gobernanza. Lo anterior tiene justificación en tanto que estos mecanismos de cooperación son concebidos como estructuras o redes de participación en donde el Estado lidera, coordina y concilia los intereses que surgen entre los actores participantes, lo cual tenga cabida dentro de esta categoría de análisis, pero también forman parte de las modificaciones recibidas por las instituciones estatales en los procesos de primera y segunda reforma ya descritos anteriormente. La revisión se hará en los siguientes sentidos: 1) la revisión de la gobernanza como concepto; 2) los usos y las condiciones en las que puede darse y 3) con los cuestionamientos frente a la pérdida del poder del estado y las críticas que recibe al ser un medio de ocultamiento de los intereses particulares – corporativos.

Como concepto, la gobernanza tiene ciertas acepciones que pueden ser identificadas como comunes al hecho de gobernar o simplemente al gobierno de la sociedad. Jiménez, Roncancio y Ramírez (2007) detectan el uso de la palabra en el francés medieval con los sinónimos de *gouvernance*, *gouverne* y *gouvernement*, referidos a la función de conducción de la sociedad como si fuera el pilotaje de un navío; y posteriormente referenciándola con la dirección de los asuntos públicos, independientemente del poder. En adición, encuentran que el concepto se encuentra referido al “uso óptimo de los recursos del Estado, la satisfacción de las necesidades de la población y el desarrollo económico y social de un país” (2007; 78), al análisis de las relaciones que surgen al interior de las organizaciones privadas y ciertas obras que le devuelven su valor político pero con cierta vaguedad, lo que según estos autores, le relacionan con un problema que es común en la ciencias sociales, al encontrar diferentes definiciones de un mismo concepto, usadas todas dependiendo de los intereses analíticos. Es apropiado,

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

desde su perspectiva, referirse más que a las evoluciones, referirse a los diferentes usos dados en el tiempo.

Relacionado con lo anterior, estos autores destacan que la gobernanza surge como un “concepto que pretende dar cuenta de las transformaciones en la dirección de las complejas sociedades contemporáneas” (2007; 75). También destacan la existencia de dos acepciones temporales del término, en tanto que encasillan a la gobernanza tradicional y la gobernanza moderna como las dos modalidades en las que se nos presenta el término. Para efectos de este trabajo, se tratará de distinguir entre estas dos, en tanto que responden a momentos de tiempo donde la interacción del Estado era diferente.<sup>7</sup>

Por su parte, autores como Mayntz (2001), indican que si bien el concepto de gobernanza se encuentra relacionado con las actividades del proceso de gobierno, en la actualidad es preciso hablar de la Gobernanza Moderna, referida a una forma de gobernar más cooperativa, en donde “las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas” (2001, 1), que no se caracterizan por estar organizados jerárquicamente sino por constituir redes entre organizaciones y mantener la participación de organizaciones formales autónomas. Detecta el uso del concepto a partir del fracaso de las políticas de reforma emprendidas después de la Segunda Guerra Mundial, en donde el Estado no podía por sí mismo asegurar un bienestar a la población, lo que según la

---

<sup>7</sup> Jiménez, Roncancio y Ramírez (2007), citando a Peters y Pierre (2000), mencionan que en la gobernanza tradicional “El Estado es el actor central quien está en la capacidad de dirigir la sociedad y la economía a través del ejercicio centralizado y jerárquico del gobierno” (2007; 75), mientras que en la gobernanza moderna se encuentra relacionada con “concepciones contemporáneas sobre el ejercicio del gobierno que enfatizan en la relativización de los límites entre lo público y lo privado y la ineficiencia de los mecanismos tradicionales de gobierno basados en el recurso a la autoridad o a la sanción (...) En lugar de la centralidad del Estado, la metáfora utilizada es la de la red de actores (públicos, privados, ciudadanos) que mediante relaciones de cooperación determinan la acción pública” (2007; 76)

## Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano

autora, produjo una búsqueda de nuevas formas de generar desarrollo socio económico.

En otro sentido se expresan autores como Peters (2007), quien entiende al término como un mecanismo o proceso que proporciona dirección a las sociedades y sus economías. Es decir, como “una meta que direcciona la actividad, que requiere instrumentos para identificar lo que la sociedad desea que se haga y, luego examinar los medios para alcanzar las metas *colectivas*” (2007, 1, las cursivas son nuestras). Se hace hincapié en la idea de conseguir metas colectivas, debido a la prioridad que maneja sobre los intereses individuales o particulares, ya que al ser estos diversos, se requiere de una instancia que regule y dirima los conflictos de intereses que puedan surgir, los cuales son parte de los Estados y los gobiernos. Esto en oposición a aquellas definiciones de gobernanza en las que se propone una desaparición del rol, no de la institución como tal, del Estado, sino que hay una suerte de fortalecimiento del papel de éste frente a los actores que participan al momento de hacer análisis de gobernanza.

En este punto, es necesario hacer una distinción en este trabajo entre el término que se está analizando, y el concepto de gobernabilidad. Para ello se recurre a trabajo de Aguilar Villanueva (2007), quien los distingue e inclusive los expone como mecanismos de respuesta del Gobierno<sup>8</sup> en momentos de tener problemas de eficacia directiva y la necesidad de restablecerla. Por Gobernabilidad este autor la define como “la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras que su opuesto, la ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que deje de gobernar a su sociedad o que no la gobierne” (2007; 4) lo que implica un tema de capacidad/incapacidad de dirección del gobierno de los asuntos de la sociedad. El autor define como el enfoque como algo netamente gubernamental, referido a condiciones y

---

<sup>8</sup> Este autor reconoce que estos dos conceptos tienen como objeto al gobierno y a su actividad directiva, no al Estado ni a su Constitución Política, ni a la estructura social o económica, por lo que tienen un problema y un objeto limitados, a pesar de que cuentan con una alta relevancia (2007; 4)

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

comportamientos del gobierno y en sus capacidades, reduciendo otros problemas sociales, como el autogobierno y la autorregulación y considerando a la sociedad como un problema en si misma, que puede darse tanto inconformidades o deslegitimaciones, en procesos de transición de regímenes o deficiencias y pendientes en la construcción de procesos sociales y democráticos.

Por gobernanza, el autor lo define como un proceso netamente post – gubernamental, que “apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun si dotado con la totalidad de las capacidades requeridas” (2007; 6). En esta definición el Gobierno es considerado como un agente necesario pero no insuficiente, pero dotado con capacidades técnicas y financieras que los demás autores no tienen, pero en contra partida, carece de los recursos que poseen actores no políticos y no gubernamentales. Aquí ya la sociedad no solo puede ser dirigida por el gobierno sino que participan otros actores en este propósito, lo que en palabras del autor implica “el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales” (2007; 7). Por ello, el autor afirma que en el proceso de gobierno, la gobernabilidad hace parte de la gobernanza, ya que el ejercicio de gobierno y la dirección de la sociedad no solo requiere de las capacidades, sino de una interacción social.

Como concepto, la gobernanza tiene unos aspectos generales o elementos comunes que pueden ser sintetizados de la siguiente manera, siguiendo a los trabajos de Jimenez, Roncancio y Ramirez (2007) y el de Aguilar (2007):

- a. Es un concepto más amplio que el gobierno (Jimenez, Roncancio y Ramirez) haciendo que la interdependencia entre los diferentes actores desvanezca los antiguos límites entre lo público estatal y lo privado.

**Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

b. Es comprendida como un proceso de dirección/gobernación de la sociedad (Aguilar Villanueva) en el cual los diferentes actores definen principios de convivencia, las acciones que llevarán a cabo para realizar los objetivos del interés social y las formas en las que lo llevaran a cabo (medios).

c. El modo cooperativo de participación entre los actores, en donde el conflicto como existe y no puede excluirse, implica negociaciones y acuerdos que requiere, una instancia de gobierno capaz de dirimir o facilitar la solución de los conflictos.

d. Implica el paso de direcciones jerarquizadas a estilos de dirección horizontales, pero en el que la estructura viene definida por la participación entre la sociedad y el gobierno, la cual es cambiante en cuanto a la definición, realización e interlocución que se produzca entre los mismos.

e. Es un concepto que permite describir y explicar la descentralización en el ejercicio del gobierno.

f. Implica una cierta des localización en tanto que puede darse en múltiples sitios geográficos o niveles institucionales (Hermet en Jimenez, Roncancio y Ramirez).

Dado que las diferentes acepciones del concepto hacen hablar de los usos más que del trascurso del término, este trabajo se acerca nuevamente al trabajo de Jiménez, Roncancio y Ramírez (2007) para identificar algunos usos que se le han dado al término.

Cuadro N° 2

Los usos dados al concepto de Gobernanza

Uso	Definición
<b>Corporate Governance</b>	Surgida al interior de las relaciones de cooperación interna realizadas en una empresa, se encuentra concebida como una red de actores reunidos con el objetivo de buscar beneficios o lograr una mejor gestión. Tiene como principios fundamentales la apertura de la información, integridad y accountability a través de la asignación

**Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

	clara de roles y responsabilidades.
<b>El buen gobierno o Good Governance</b>	Surgida al interior del impulso que hacen los organismos internacionales a los programas de desarrollo y lucha contra la pobreza, mostrando la necesidad de una buena gestión pública basada en la denuncia de la corrupción y la privatización de servicios públicos y de otra, la adopción de los principios de la economía de mercado. Tiene como principios fundamentales la eficiencia de los servicios públicos, un sistema judicial independiente, garantías jurídicas para los contratos, auditoría pública independiente y respeto por la ley y los derechos humanos en todos los niveles de gobierno
<b>Gobernanza Urbana</b>	Surge al interior de los intentos realizados durante los años 60 y 70 de realizar procesos de democracia participativa en la gestión pública local y urbana. Los trabajos realizados en este tema abordan problemas relacionados con el papel de los gobiernos locales y su capacidad de dirección en entornos complejizados y globalizados. Buscan conciliar las demandas que surgen del proceso democrático con aquellas que se obtienen del proceso de descentralización.
<b>Global Governance</b>	En esta perspectiva, la gobernanza es vista desde la inexistencia de un actor central que dirija el sistema global, y la interacción dada entre múltiples actores estatales y no estatales con instituciones poderosas o supra nacionales como el banco Mundial para afrontar procesos de negociación de normas y objetivos comunes.
<b>Gobernanza desde la Unión Europea</b>	Se encuentra sustentada en la existencia de una institucionalidad que maneja múltiples niveles de decisión, con doctrinas adoptadas de los organismos internacionales y esquemas de negociación y cooperación entre actores. Se promueve la idea de que la Unión Europea es el escenario donde se promueve la autoridad sobre los países miembros y se crean nuevos referentes globales para la acción pública.

FUENTE: Jiménez, Roncancio y Ramírez (2007). Gobernabilidad y Gobernanza: propedéutica para estudios de políticas públicas”. Capítulo 2.

Una vez revisadas las diferentes acepciones, los aspectos y algunos de los conceptos que están relacionados con la gobernanza, surge ahora un interrogante sobre las condiciones que permiten que procesos de ésta índole puedan desarrollarse. Es decir, sobre los elementos que son o serían necesarios para emprender procesos de gobernanza y nueva gobernanza y si dentro de estos mismos, es importante el rol del Estado. También sobre las maneras en las que pueda llevarse a cabo. A este respecto, Jiménez, Roncancio y Ramírez (2007; 86-

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

87) recuerdan sobre la necesidad que tiene para la gobernanza el desarrollarse tanto de entornos flexibles donde se puedan tomar rápidas decisiones entre los actores, como en contextos institucionales o sociales donde existe una mayor complejidad. Sin embargo, debe haber otras características que hagan de la gobernanza un proceso posible. Mayntz (2001; 3-4) describe algunas condiciones que si bien son descritas como procesos ideales, pueden haber aproximaciones o alejamientos de acuerdo con las condiciones en las que se encuentre en régimen político, circunscrito únicamente en los regímenes democráticos, ya que se ha demostrado que la gobernanza puede existir en dictaduras y en procesos autocráticos. Estas características son:

- a. Que el poder debe estar disperso en la sociedad, no de manera fragmentada ni ineficiente. Deben haber autoridades elegidas y legitimadas democráticamente y estas deben ser fuertes pero no omnipotentes, sino reconocidas de los diferentes intereses de los grupos de la sociedad.
- b. Estas autoridades deben tener recursos suficientes para llevar a cabo las decisiones tomadas; ser diversificadas para responder a las necesidades que surjan de regulación y tener competencia especial en sus campos respectivos.
- c. La existencia de una sociedad civil fuerte, bien organizada y funcionalmente diferenciada, en donde puedan gozar de una relativa autonomía y no ser controladas políticamente. Y que tengan habilidad para la negociación con diferentes grupos particulares y con el Estado
- d. Entre los grupos sociales y organizaciones deben haber un mínimo sentido de identificación y responsabilidad con el interés común.

Las anteriores características muestran que, al menos en los procesos políticos y sociales, el Estado tiene una gran oportunidad de ejercer un rol importante en los procesos de gobernanza. Lo anterior en contraposición a las

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

ideas que muestran que en el marco de los procesos de globalización, los arreglos de gobernanza entre actores privados reducirían el rol del Estado como ente que asigna recursos y resuelve conflictos entre las partes.

Ahora bien, para resolver el interrogante sobre las maneras en las cuales la gobernanza puede darse, se encuentra en Mayntz (2001; 1) donde se enuncian básicamente las siguientes: 1) aquellos arreglos neocorporativos, que se dan entre el estado, sindicatos y empresas organizadas sobre temas de política macroeconómica (Por ejemplo en Colombia con la fijación del salario mínimo); 2) redes mixtas de actores públicos y privados que se dan en niveles muy técnicos y específicos de las políticas públicas; 3) en las funciones regulatorias que son de interés público y que les han sido asignadas explícita o implícitamente por el Estado. Un ejemplo de ello son los gobiernos privados u organizaciones que dan criterios que no solamente son necesarios para quienes pertenecen a ellos sino también a otros grupos. Se menciona el ejemplo de las normas de calidad. Aquí se da una autorregulación que bien puede ser expresa o es tomada de acuerdo a la ineficiencia estatal.

Finalmente, frente al concepto de gobernanza sobre el cual ya se expusieron sus componentes más fundamentales, se encuentran cuestionamientos sobre su concepción y sus resultados sobre el gobierno. Específicamente las críticas van en torno al rol del Estado en este modelo y como, a pesar de concebir que la gobernanza es una concepción donde el papel del Estado se limita o pierde sus facultades para dirigir. En primer lugar, desde el punto de vista del autor, lo que ocurre con los procesos de gobernanza no es una reducción del rol sino más bien una transformación y modificación, e inclusive, de dejación de ciertas facultades sobre las cuales no puede conciliar. Si bien se pierde la presencia en actividades de planificación e implementación, no lo es en roles como la regulación e inclusive de intervención cuando se demuestra que la interacción entre actores privados no es suficiente para proveer bienes y servicios

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

públicos. Frente a estos planteamientos de debilitamiento del Estado, Peters (2007) trae una serie de proposiciones sobre las cuales el Estado juega un rol bastante activo en la gobernanza. Dentro de ellas, se encuentra que el Estado es capaz de reunir a la sociedad civil para cumplir los objetivos de la sociedad, así como ejercer como actores relevante dentro de la globalización y los mercados financieros, inclusive de hacer cambios en el entorno y de tomar decisiones difíciles en momentos de asignación de recursos así esta implique conflictos; finalmente de ejercer responsabilidad frente a procesos en los que el sector privado y los mercados aún no ejercen este deber plenamente y aprender de los errores cometidos.

### **1.3. Las asociaciones público privadas: Algunas Consideraciones Teóricas**

En los dos anteriores numerales se expusieron las dos bases teóricas que desde este ensayo, consideramos que conforman los cimientos principales de las asociaciones público privadas: la nueva gestión pública y la gobernanza o nueva gobernanza. En esta parte del trabajo, se harán algunas consideraciones acerca de las APP, mencionando su nacimiento como concepto, su definición desde varios autores, sus elementos principales y algunas razones para permitir la participación de actores desde esta modalidad.

El inicio de las APP como forma de cooperación entre actores no es muy longevo en el tiempo. En la bibliografía consultada, se encuentra que los estudios realizados sobre esta modalidad corresponden a estrategias nacionales adoptadas y susceptibles de ser mencionadas por ser exitosas. En esta parte del trabajo se trabajará con los antecedentes históricos mencionados por Millan (2009, PP. 7) quien resalta que las APP nacen bajo la forma de las Private Finance Initiative (PFI) en el año 1992, por una iniciativa del gobierno de Gran Bretaña con dos propósitos principales: una necesidad de renovación de los activos del sector

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

público, especialmente en infraestructura y que no recibieron inversión en infraestructura en un largo periodo y aprovechar las buenas prácticas del sector privado, especialmente en la capacidad de gestión para aprovecharlas en el sector público. Esta iniciativa surge como una posible alternativa a las privatizaciones llevadas a cabo durante los años 80, lo cual hizo que fuera una iniciativa cuestionada por parte de los actores afectados en el proceso de reducción del Estado, pero que desde sus copartidarios, era adecuada para el contexto económico nacional y que contribuía a disminuir los sobrecostos y los retrasos en las obras de inversión. Posteriormente, y dados los resultados encontrados, la modalidad se ha ampliado hacia otros sectores de prestación de servicios públicos.

La PFI tiene un concepto que desde este autor es fundamental para entender la forma de cooperación que se está analizando. Millán (2009; PP. 8) menciona que en tanto es necesario conseguir las condiciones económicas más convenientes para la prestación de servicios y que es obligación de los gobiernos el conseguir que esa prestación equilibre tanto los costos asociados como los beneficios, expone el concepto de Valor por Dinero. Se entiende por el autor como *“la combinación óptima de costos durante la totalidad del ciclo de vida de un proyecto, y la calidad o capacidad para satisfacer los requerimientos de los usuarios”* (Millan, 2009, PP. 8). El concepto implica que al momento de definir quien realiza la construcción de infraestructura privilegie el volumen y la calidad de los elementos entregados previo el desembolso de dinero por parte de las oficinas públicas. A nivel institucional, las PFI sufrieron dificultadas al inicio de su implementación y aprendizaje. Por un lado, en el sector público involucró la modificación de las metodologías de evaluación de proyectos e infraestructura y los mecanismos de licitación y elección de contratistas. Millán (2009, PP. 11) destaca la institucionalidad creada por el gobierno británico para hacer frente a este proceso, la cual se denominó la Treasury Taskforce (TTF), que formaba parte de la Secretaria del Tesoro. Esta oficina tuvo como dos responsabilidades la de definir políticas para el desarrollo de iniciativas y el impulso e implementación de

## Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano

proyectos. Por otro lado, el sector privado se vio motivado a desarrollar nuevas alternativas de negocio especialmente en el sector de la infraestructura, donde se promovió un sector dedicado a la administración de instalaciones, desarrollo de herramientas de evaluación de costos de ciclo de vida y otros incentivos para la industria. Ello resultó en el desarrollo de proyectos tales como autopistas, escuelas, laboratorios, cárceles, edificios de defensa, entre otros. (Millán; 2009. PP. 10-12).

Ahora bien, en cuanto a la definición del concepto son varias las posibilidades que puedan tomarse, de acuerdo a la existencia o no de la colaboración<sup>9</sup>. En este punto, resulta pertinente traer los planteamientos de Araya (2012, PP. 2- 5), quien recuerda que este concepto puede tener diferentes líneas de definición. La primera es la denominada como en función de objetivos particulares, la cual se encuentra en cada parte interesada en la asociación. En este punto, se conjugan los intereses de la Administración Pública con los intereses económicos de las empresas privadas. La segunda línea concibe a las APP como una línea de gobernanza donde el sector público y el privado presentan cualidades específicas que al combinarse por medio de acuerdos organizaciones y financieros pueden conducir a un buen resultado para ellos y la sociedad en su conjunto<sup>10</sup>. La tercera línea está centrada en el desarrollo productivo generado en este tipo de relaciones, donde se desarrollan en conjunto productos y servicios y se comparten riesgos, costos y recursos relacionados. En cada una de estas líneas, según el autor, pueden presentarse confusiones respecto de la forma en la

---

<sup>9</sup> Inclusive, el concepto de las APP se halla fuertemente ligado al de la gobernanza colaborativa. Ramirez (2012, PP. 2), de acuerdo a Donahue y Zeckhauser, la define como una "*práctica de gobierno en donde se buscan objetivos públicos autoritariamente escogidos por medios que incluyen compartir la discrecionalidad y compartir esfuerzos con productores fuera del gobierno*".

<sup>10</sup> Según Hodge y Greeve (2007) en Araya (2012, PP. 3), se indica que de acuerdo al grado de acuerdos entre lo financiero y lo organizacional se pueden dar cinco tipos de acuerdos: 1) Cooperación institucional para la producción en conjunto y asunción de riesgos; 2) contratos de largo plazo en infraestructura, de acuerdo con especificaciones dadas en los contratos; 3) redes de políticas públicas en donde las relaciones con los Stakeholders son enfatizadas; 4) Desarrollo de símbolos en las alianzas para el cambio cultural desarrollados por la sociedad civil y la comunidad y 5) renovación urbana y desarrollo de centros económicos.

## Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano

que se desarrollan las relaciones entre el Estado y el sector privado, lo cual debe ser revisado, pero que estas deben verse desde el marco de la responsabilidad y la colaboración que debe haber entre estos actores.

De acuerdo con lo anterior, y basado en una noción de las APP basada en la Gobernanza colaborativa y la Responsabilidad Social Empresarial, el autor define a las APP como *“una forma especial de acciones público privadas, donde básicamente actores del sector público y privado tienen un interés compartido basado en el bien común en pro del desarrollo de la sociedad, donde la relación entre las partes está basado en el voluntariado y la colaboración, caracterizadas por una relación horizontal con el fin de obtener beneficios colectivamente”* (Araya; 2012, PP. 5). Por su parte, Ramírez (2012) destaca que dentro de una definición amplia de las APP caben diferentes *“mecanismos para la participación privada en proyectos públicos como empresas mixtas, contratos de servicios, así como diferentes tipos de contratos tipo DFBO (diseñar, financiar, construir, operar) o BOOT (construir, poseer, operar y transferir)”* (2012, PP. 4).

Sin importar las definiciones o las líneas detalladas anteriormente, es posible caracterizar los rasgos comunes del funcionamiento de las APP. Ramírez (2012, PP 5) detalla cuatro elementos que permiten identificar cuando estamos hablando de un acuerdo de esta índole<sup>11</sup>. El primero de ellos nos muestra que se produce un encargo que el gobierno hace a un privado del diseño, financiamiento, construcción, mantenimiento y operación de un activo y la prestación correspondiente del servicio durante un periodo a largo plazo, que oscila entre 20 y 30 años. El segundo, cuando se establecen las condiciones por parte del gobierno para la disponibilidad y desempeño de los servicios contratados, los cuales forman parte de la remuneración del privado. No se paga por la construcción hasta tanto el servicio esté disponible para el usuario final. El tercer

---

<sup>11</sup> Mataix (2008) en Araya (2012), señala la posibilidad de distinguir las APP de otras formas de participación privada a partir de los siguientes rasgos distintivos. Este autor menciona a la naturaleza de los actores que participan en la alianza, sus motivaciones y objetivos; el sector de la actividad y el ámbito geográfico donde se llevarán a cabo; la estructura y el diseño formal; los beneficiarios y la envergadura del proyecto.

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

elemento se identifica cuando los pagos por concepto de remuneración de los privados provienen únicamente de servicios públicos, mas no de servicios pagados por los usuarios. El cuarto elemento muestra que la prestación del servicio es responsabilidad del gobierno. Es decir, que tópicos relacionados con vinculación de personal y reglamentos son su atribución.

Finalmente, las definiciones y los rasgos arriba mencionados permiten cuestionar acerca de la motivación principal para adoptar este esquema de cooperación. En efecto, el propósito es generar proyectos de infraestructura u otras actividades públicas donde puedan participar actores privados. Empero, es necesario encontrar otras razones para encontrar la respuesta a esa motivación. Por un lado, este tipo de mecanismos accede mejorar la capacidad para la acción pública, a partir de la suma de lo que es una fortaleza en el sector privado (recursos y capacidad productiva y de financiamiento) y lo que es una debilidad en el sector público (demoras y corrupción en la ejecución de obras), lo cual permite fortalecer la acción pública y la credibilidad en los procesos. Sin embargo, pensar en la motivación principal también implica pensar en los retos políticos y operativos. En primer lugar, se destaca que este es un proceso de alta complejidad y manejo de conceptos técnicos que no son fáciles de manejar para la ciudadanía; esto podría ser entendido como falta de transparencia o imposibilidad de ejercer procesos de accountability horizontal que aquí sin vistos como procesos de control a través de los organismos respectivos o las veedurías. Esto también impacta a la contratación, en el sentido de que si no se tienen cuadros administrativos capacitados en este tipo de actividades, o al menos a nivel institucional con una oficina encargada de liderar y llevar a cabo proyectos, la posibilidad de llevar a cabo procesos de esta índole será menor. En segundo lugar, este proceso al ser de largo plazo, no permite comparación con otros esquemas de cooperación, lo mismo que sus resultados, que al ser tomados políticamente, pueden ser limitados a objetivos de corto plazo o terminados al no

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

estar en concordancia. Este esquema de cooperación es una forma de implementación de política de largo plazo.

### **2. EL MARCO INSTITUCIONAL CREADO EN COLOMBIA PARA LAS ASOCIACIONES PUBLICO PRIVADAS**

La puesta en marcha de proyectos bajo las figuras de las APP ha sido relativamente reciente, como se mencionaba líneas arriba. Pero como se recordaba anteriormente, si bien es una novedad, no lo es si se observa dentro de la participación entre el sector público y el privado. Ahora bien, en esta parte del trabajo se quiere mirar como el concepto y sus antecedentes se desarrollan para el caso colombiano, en el cual las APP se encuentran encaminadas inicialmente hacia la construcción de infraestructura, para revisar en qué forma se han dado esos arreglos institucionales que han permitido la provisión de bienes y servicios públicos. Estos arreglos deben verse en la forma como la relación entre estos dos sectores ha estado enmarcada en los preceptos constitucionales que cambian la relación del Estado y la Ciudadanía en dos sentidos: por un lado, en definir una relación directa entre el Estado y la Ciudadanía, en el marco de los procesos de reforma y Nueva Gestión Pública ya revisados, y por otro, en reforzar las prerrogativas de los particulares en el Estado, permitiendo su participación en la ejecución de programas y proyectos de gobierno asumiendo funciones públicas.

Tomando en cuenta estos preceptos desarrollados por el marco constitucional colombiano, se ha producido una gran cantidad de mecanismos en los cuales los particulares pueden participar. Se debe tener cuidado porque estos modelos también pueden ser concebidos como APP, pero a nivel legal tienen su distinción, y como se verá posteriormente, una conceptualización distinta. En este trabajo destacamos a: i) las concesiones, donde se busca una prestación, operación de un servicio público o la construcción, explotación o conservación de una obra o bien que se encuentra contemplado en el Estatuto General de la Contratación

## Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano

Pública<sup>12</sup>; ii) la cooperación de particulares sin ánimo de lucro en proyectos públicos mecanismo creado por la ley 489 de 1998 y iii) desarrollo de negocios inclusivos en donde participan los emprendedores, empresarios y el estado para la reducción de la pobreza extrema dentro del cumplimiento de los objetivos planteados por los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La conceptualización de las APP o más bien su aparición en el discurso gubernamental colombiano se ha encontrado en algunos documentos desarrollados por entidades públicas como el Gobierno Distrital de Bogotá (Secretaría Distrital de Planeación; 2012) en el periodo 2008 - 2012, donde se propone un modelo para llevar a cabo alianzas público privadas en el marco de un esquema de participación y una guía para desarrollar este tipo de alianzas con alternativas jurídicas. Posteriormente, a través del Documento Conpes 3615 de 2009, el Consejo Nacional de Política Económica y social desarrolló una iniciativa para la modernización y gestión de activos fijos públicos, en donde se considera a las Asociaciones Público privadas como una “alternativa de solución en la búsqueda de nuevas fuentes de financiación y como alternativa de gestión que contribuya a optimizar el uso de los bienes públicos en beneficio de la sociedad” (Conpes; 2009. PP 2), como respuesta a las necesidades del sector público colombiano de desarrollar iniciativas que permitan mejorar la infraestructura del sector Público para hacerlo más accesible a la ciudadanía.

En tercer lugar, y desde el punto de vista del autor, se considera relevante señalar la aparición del problema desde los lineamientos del Gobierno Nacional fijados a través del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos” quien sitúa unas problemáticas particulares en torno a la construcción de infraestructura<sup>13</sup> y su relación con la competitividad, lo cual para ser respondido

---

<sup>12</sup> Estatuto formado inicialmente por la Ley 80 de 1993, 1150 de 2007 y demás decretos reglamentarios en la materia

<sup>13</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014: Prosperidad para todos, distingue dos tipos de infraestructura, la productiva y la social. La primera es la “*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*” y la social como la

## Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano

requiere del uso de las APP y otros mecanismos para hacer más eficiente la gestión pública. El plan muestra los beneficios que trae para la construcción de infraestructura pública, dentro de los que se destacan el *“mantener un ritmo elevado de la infraestructura pública sin impactar la deuda pública en el corto plazo; ahorrar recursos públicos en un horizonte de largo plazo vía eficiente transferencia de riesgos y responder a las necesidades de las comunidades y de los distintos niveles de la administración pública, tanto del orden nacional como del departamental, en términos de financiamiento...”*(DNP, 2010, PP. 198).

En concordancia con lo anterior, se plantearon tres ejes de acción para el efecto, dentro de los cuales se destaca el segundo, referido a las APP como mecanismo para el desarrollo de infraestructura pública<sup>14</sup>. El Plan Nacional de Desarrollo destaca que en este eje de acción se buscan cuatro propósitos referidos a los mecanismos de pago y evaluación de la infraestructura en función del servicio que se le preste a los beneficiarios, transferencia y distribución de los riesgos, exploración de fuentes complementarias de ingresos para el inversionista privado y la alineación de los incentivos del inversionista y de los distintos actores en todas las etapas de desarrollo del proyecto. El esquema de revisión de proyectos reunirá aspectos tanto cuantitativos y cualitativos y se realizarán comparaciones en cuanto al proyecto frente a este esquema y el antiguo, para que el Estado tome la decisión de que modalidad de ejecución más apropiada.

---

*“infraestructura 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”.* (DNP, 2010, pp. 198)

<sup>14</sup> Es preciso distinguir que para el Plan Nacional de Desarrollo, las asociaciones público privadas y las alianzas público privadas no son lo mismo. Las alianzas son definidas como *“estrategias de articulación que vinculen activamente las obras sociales y de responsabilidad social empresarial que realiza el sector privado con los esfuerzos del gobierno para responder a las prioridades y estrategias de desarrollo del País”* (DNP, 2010. PP 399). Por su parte, las asociaciones público privadas son *“esquemas eficientes de colaboración entre el sector público y el sector privado que permiten la financiación y provisión en el largo plazo, por parte del sector privado, de infraestructura y/o equipamientos públicos y servicios conexos a estos, a cambio de una remuneración que se fija de acuerdo con la disponibilidad y nivel del servicio de la infraestructura o servicio, lo que desde luego implica una transferencia total o parcial de riesgos al sector privado, que deberá darse en términos eficientes, de acuerdo con su capacidad de administración de riesgos, velando siempre por la satisfacción efectiva de las necesidades públicas”* (DNP, 2010. PP 201)

## Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano

La participación de los actores estatales establecida por el Plan, se asemeja al modelo británico de las PFI al determinar que el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sean las entidades que lideren este proceso, y lleven a cabo actividades como las de guiar a las entidades en la implementación exitosa de proyectos, el desarrollo de procesos y procedimientos para que se realice la evaluación, preparación y seguimiento y se instauren unidades de seguimiento en las áreas de participación privada para promover el acceso a información actualizada que permita hacer seguimiento e impulsar más iniciativas.

Dado este proceso de definición de problemáticas, objetivos, actividades, metodologías y actores encargados en el Plan Nacional de Desarrollo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público lideró la iniciativa legal para instrumentalizar el proceso de implementación de las Asociaciones Público Privadas a través de la Ley 1508 de 2012 y el Decreto 1467 de 2012. La definición que se hace de las APP en el artículo primero permite delimitarla de otras formas de participación público privada al decir que son *“un instrumento de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio”* (Ley 1508 de 2012, Art. 1). No obstante, también pueden ser consideradas como una nueva generación de concesiones viales (Observatorio Legislativo de Ciencia Política; 2012. PP. 3).

Este marco jurídico se encuentra desarrollado dentro de un contexto de largo plazo o un plazo máximo de treinta años incluidas prórrogas, donde se busca que los proyectos estén configurados en etapas con un análisis de riesgos y vulnerabilidad; los pagos estén financiados por el Estado, usuarios y los inversionistas privados, condicionados a la disponibilidad y el nivel de

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

disponibilidad del servicio, lo cual se denomina como derecho de retribución o lo que se había desarrollado anteriormente como valor por dinero.

Presenta los siguientes objetivos, de acuerdo con el Observatorio Legislativo de Ciencia Política (2012, PP. 3) pueden expresarse de la siguiente manera: 1) la atracción de inversionistas de largo plazo con suficiente capacidad financiera para construir operar y mantener obras; 2) la introducción del pago por disponibilidad y nivel del servicio; 3) definir los roles y funciones de las entidades estatales que participan en el proceso de formulación, revisión y ejecución del proyecto; 4) el diseño del régimen normativo aplicable a las iniciativas privadas donde se involucren premios e incentivos adecuados para su desarrollo. También se define un techo de inversión, definido a un monto de inversión superior a los seis mil salarios mínimos legales vigentes, aplicado legalmente sobre el régimen de contratación pública, exceptuando a las sociedades de economía mixta donde el Estado tenga un 50% de participación, empresas industriales y comerciales del estado y de servicios públicos domiciliarios en desarrollo de actividades comerciales en un mercado regulado.

Otro elemento a destacar son las modalidades de participación de los proyectos, que pueden darse en dos vías. La primera de ellas es el del desarrollo de proyectos de APP de iniciativa pública mencionado en el artículo 11 de la Ley 1508 de 2012, en donde la entidad que realiza el proceso de selección debe tener:

- a. Los estudios correspondientes (técnico, socioeconómico, ambiental, financiero, entre otros), la descripción del proyecto, el modelo financiero a utilizar, duración del proyecto y sus fases detalladas.
- b. Evaluación Costo beneficio del proyecto con análisis de impacto social, económico y ambiental sobre la población afectada con los beneficios esperados

**Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

- c. Justificación del uso del mecanismo de APP como una modalidad para la ejecución del proyecto, el cual debe ser aprobado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- d. Análisis de amenazas de vulnerabilidad con la adecuada tipificación, estimación y asignación de riesgos y contingencias.

El segundo es el de proyectos de APP con iniciativa privada. En este caso, contemplado por el artículo 14 de la ley 1508 de 2012, los particulares pueden estructurar proyectos de infraestructura pública o para la prestación de sus servicios asociados por su cuenta y riesgo, asumiendo la totalidad de los costos de la estructuración, y presentarlos de forma confidencial y bajo reserva a consideración de las entidades estatales correspondientes. Los contratos que se den bajo esta modalidad, estarán de acuerdo con las cláusulas excepcionales que cobijan a los contratos estatales.

El agente privado que estructure el proyecto tendrá que cumplir un proceso de dos etapas donde:

- a. En la etapa de prefactibilidad quien origine la propuesta debe señalar la descripción clara del proyecto, incluyendo detalles como diseño mínimo en etapa de prefactibilidad, construcción, operación, mantenimiento, organización y explotación del proyecto: alcance, estudios de demanda, especificaciones, costo estimado y fuente de financiación
- b. En la etapa de factibilidad, la iniciativa debe contener: modelo financiero detallado y formulado, descripción detallada de las fases y duración del proyecto, justificación del plazo, análisis de riesgos asociados al proyecto, estudios de impacto ambiental, económico y social y estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental, predial, financiera y jurídica del proyecto y los documentos que garanticen su capacidad jurídica financiera o de potencial financiación, certificando que esta

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

información es veraz. No se pueden presentar iniciativas que modifiquen contratos o concesiones ya vigentes.

Otro elemento a destacar del marco jurídico tiene que ver con la financiación. Este es un punto importante dentro del desarrollo de mecanismos de APP, por cuanto implica cambios en los habituales desembolsos públicos. Por una parte el artículo 17 de la Ley 1508 de 2012, establecer las iniciativas privadas que requieran recurrir a esta figura, solo pueden acceder a ella mediante licitación pública para seleccionar el contratista que ejecute el proyecto. Los recursos destinados por la entidad pública responsable no pueden ser superiores al 20%. Para las que no lo requieran, de acuerdo con lo citado en el artículo 19 de la mencionada ley, es la entidad quien debe publicar los documentos necesarios en el proceso de contratación a través del Sistema de Contratación Pública, para que sean los eventuales interesados o el proponente originador quienes ejecuten el proyecto.

En línea con lo anterior, la utilización de patrimonios autónomos se define como un sistema diferente de consecución de recursos. En este esquema, establecido por el artículo 24 de la ley, se establece que los recursos públicos y todos los recursos que se manejen en el proyecto se encuentren en este patrimonio, el cual debe ser constituido por el contratista y controlado por la entidad que se encuentre al frente del proyecto.

Ligado con este tema, se encuentra también la definición de vigencias futuras y las adiciones y prórrogas, las cuales solo podrán ser solicitadas mediante concepto previo del Consejo de Política Fiscal, previa la definición del límite de vigencias futuras para proyectos en APP. En cuanto al segundo tema, y en el propósito de evitar la excesiva solicitud de recursos para terminar la ejecución de los contratos que deriva en sobre costos, se puede, de acuerdo a la ley, únicamente la ampliación de la prórroga en tiempo y después de transcurridos tres años de la vigencia y la adición no puede exceder el veinte por ciento de los recursos desembolsados originalmente por la entidad contratante.

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

En desarrollo con lo anterior, el marco jurídico crea al Registro único de Asociaciones Público Privadas, de carácter público, que será administrado por el Departamento Nacional de Planeación, y donde se incorporarán los proyectos que el Gobierno Nacional estime prioritarios, los que se encuentran en trámite en donde se consigne su estado de desarrollo, y los que han sido rechazados. También en este registro deben radicarse las solicitudes privadas para ser objeto de estudio por parte de las entidades.

El último documento al cual se quiere hacer alusión en este trabajo y que se encuentra relacionado con el objeto de estudio es el Documento Conpes 3760 de 2013, el cual tiene que ver con los proyectos vitales bajo el esquema de APP y la cuarta generación de concesiones viales. Se presentan en el los lineamientos para el desarrollo de estos proyectos, tendientes para reducir la brecha que se encuentra en el desarrollo de infraestructura vial, fortaleciendo la competitividad del país y mejorando la conectividad regional. Esto basado en cuatro lineamientos que son (DNP; 2013, PP. 33) i) la estructuración eficaz para la aceleración de la inversión en infraestructura; ii) procesos de selección que promuevan participación enmarcados en la transparencia; iii) gestión contractual enfocada a resultados y iv) lineamientos de política de riesgos en el programa de cuarta generación de programas viales. Lo anterior para recomendar el uso de ciertas acciones puntuales que permitan la financiación de proyectos de esta índole, por medio de la creación de fondos a los cuales deben venir los recursos salidos de procesos de venta de activos del estado o enajenaciones, y la vinculación de actores estatales como el Ministerio de Transporte y la Agencia Nacional de Infraestructura.

### **3. OBSERVACIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIONES**

En el presente documento, han sido varios los temas tratados en relación a las Asociaciones Público Privadas, y que van desde lo que desde el autor de este trabajo, se consideraron las bases teóricas o los cimientos sobre las cuales este

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

esquema de cooperación se encuentra basado. El proceso de reforma del estado ha contribuido a mejorar la participación del sector privado en la prestación de bienes y servicios públicos, pero a partir de principios en donde se argumentaba que el Estado era un ente ineficiente que no podía hacerlo de forma eficaz y económica; el resultado de esto fueron la aplicación de las recetas devenidas del Consenso de Washington las cuales condujeron a un proceso de reducción, pero también a un proceso de crisis de legitimidad del Régimen Político, especialmente en los países latinoamericanos. Ello conllevó al replanteamiento de las reformas del estado permitiendo una participación mutua entre la dicotomía entre el Estado y el Mercado.

La implementación de políticas en donde el tercer sector pudiese participar empieza a jugar un rol fundamental, no solo en la capacidad de gestión, sino también en los mecanismos de control que pueden ejercer. En estos procesos, se resaltó la aplicación de los principios de la Nueva Gestión Pública los cuales han actuado como mecanismos han incidido para que la administración pública asimilara preceptos de la gestión privada como la búsqueda de resultados, la creación de incentivos para los empleados, la contratación de personal basado en principios del mérito y la creación de indicadores de gestión y esquemas de calidad. Todo ello ha conducido a que paulatinamente exista una preocupación al interior del sector público por la articulación entre lo que es y hace cada entidad y las metas de los planes de gobierno a las que tiene responsabilidad. No es adecuado afirmar que se han reducido los intereses políticos y particulares sobre las entidades públicas. Se trata de asimilar que siempre en la administración está siempre la dicotomía que esta tiene sobre la política. Es decir, que si bien el cumplimiento de metas y objetivos tiene gran relevancia, también lo es la incidencia de este cumplimiento sobre los ciudadanos, quienes son los que deciden el impacto de las políticas. Relacionado con esto, también se puede afirmar que cuando se analiza la aplicación de estos fundamentos teóricos, esto debe hacerse desde la especificidad de los servicios que presta el Estado. Una

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

administración internamente puede funcionar, pero también debe hacerlo frente a lo que da a la ciudadanía.

En el contexto de estos cambios, se encuentra la Gobernanza o Nueva gobernanza, en la cual se expuso como este elemento teórico ayudaba a entender cómo se daban las interacciones entre el Estado y demás actores privados, ya sean estos corporativos o la sociedad civil. Se hablaba de las diferentes acepciones del concepto, ya que se encuentra presente que cada concepto tiene una intencionalidad o un propósito, haciendo difícil o innecesaria una conceptualización. Aquí se encuentra un debate en torno a si este tipo de roles permiten afirmar si hay un fin del estado, lo cual fue refutado desde este documento mencionando los factores que permiten pensar lo contrario. Lo que hay de presente es una evolución sobre la forma de prestación de bienes y servicios del estado, la cual ha ido tomando las etapas de la administración pública tradicional, la nueva gestión pública, este esquema de gobernanza o gobernanza moderna y lo que algunos teóricos denominan como Nueva Gobernanza Pública. Sin embargo, se deben tomar ciertos puntos de cautela frente a estos planteamientos que exponen cierta neutralidad o ausencia de conflictos entre el Estado y los actores particulares privados. Estos pueden ser tomados como estrategias que permiten esconder intereses privados que en lugar de dar cumplimiento al bienestar de la sociedad, pueden afectarlos seriamente.

En tercer lugar, se situó a las Asociaciones público privadas para mencionar a partir de los documentos revisados, en donde tuvo origen esta forma de participación y cuáles son sus elementos fundamentales. Posteriormente, se examinó como empezaron a entrar en el discurso gubernamental colombiano, mencionando previamente que han existido diferentes instrumentos de participación privada en los proyectos de índole estatal, las cuales se encuentran legalizadas y formalizadas. No obstante, a partir de los beneficios encontrados en el caso del Reino Unido, empezaron a hacer aparición a través de los documentos Conpes, el Plan Nacional de Desarrollo y ya mediante su instrumentalización en

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

leyes y decretos. Inclusive, se destaca la publicidad respecto de ciertos proyectos que serán realizados bajo esta modalidad, entre los que se destacan proyectos de edificaciones públicas, como la construcción de la Superintendencia de Notariado y Registro y la sede de la Contraloría General de la República en Bogotá, las sedes de la Fiscalía General de la Nación en Cali; centros de atención en primera infancia, a través de la estrategia gubernamental denominada “De cero a siempre”; la renovación urbana del Centro Administrativo Nacional; y otros proyectos en el sector justicia y defensa.

Ahora bien, se quieren hacer unas observaciones a modo de conclusiones respecto de cómo lo expuesto anteriormente responde realmente con la hipótesis de trabajo, que nos menciona que para el caso colombiano, se observaba que tras dos años de implementación de las APP como instrumentos de política de largo plazo, se evidenciaba aún una baja participación en el uso de proyectos bajo esta modalidad y que hay ciertos factores que pueden incidir en los resultados futuros de esta modalidad de cooperación. Es decir, desde el punto de vista de este autor, es precario afirmar que la herramienta es o no exitosa dado el poco tiempo de implementación y el énfasis que quiere dar el gobierno a esta figura para la construcción de vías que permitan cerrar la creciente brecha de infraestructura que afronta el país y que incide también en su competitividad. No obstante, se debe trabajar sobre los factores que afectan la efectividad del instrumento. A continuación se tratarán de responder los elementos mencionados en la hipótesis.

### **a. ¿Hay una baja participación en los proyectos de APP?**

Recientes artículos han mencionado un posible fracaso en el desarrollo de APP en Colombia, al afirmar que tras dos años de implementación, aún no se observan proyectos en construcción<sup>15</sup>. Este argumento tiene dos razones, la falta

---

<sup>15</sup> Nota revisada en la página web de la Revista Dinero <http://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/desarrollo-asociaciones-publico-privadas-estarian-condenadas-fracaso/184437>

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

de capacidad institucional y la poca experticia del sector privado para entrar en sectores en los que no hace comúnmente inversión. Al revisar la información presentada por el Registro Unico de Asociaciones Público Privadas, la cual se presenta con corte al primer trimestre del 2014, se encuentra que han sido incluidos un total de 200 proyectos, los cuales representan un 11% más que el ultimo trimestre del 2014.

En el trimestre de estudio, se encuentra que hay una mayor proporción de iniciativas privadas sin recursos públicos (135), seguido de las iniciativas privadas con recursos públicos (58) y solo siete llevadas como iniciativas públicas. Estas iniciativas se encuentran enfocadas en un 47% en vías aeropuertos y trenes y el 53% restante, a diversos proyectos de carácter social. Los lugares donde han surgido estas iniciativas con Bogotá, Cundinamarca, Santander y Antioquia. Del total de estos proyectos el 61% se encuentra en la fase “prefactibilidad en estudio”, mientras que el 15% se encuentra en la fase “factibilidad en estudio” y el 20% en etapa “factibilidad rechazada”, las cuales según el RUAPP responden a una “falta de claridad de la normativa aplicable en el país para el desarrollo de proyectos bajo el esquema APP” (DNP, 2014, 2).

Lo anterior sugiere que si bien hay una participación que aún es baja, puede afirmarse que si bien lo es puede ser creciente, pero que dadas las fases de estudio pueden arrojar resultados que muestren la debida aplicación de las metodologías para desarrollar iniciativas en este modelo. La cifra de iniciativas rechazadas puede aumentar, lo que ligado a la causal mencionada anteriormente, puede generar mayores retrocesos. Sumado a esto, la causal de rechazo indica que debe trabajarse más en la inducción sobre cómo deben presentarse proyectos que se realicen bajo este esquema.

### **b. Los factores: la capacidad institucional**

Uno de los beneficios que traen las APP es la eliminación del cortoplacismo que existe en la realización de acciones estatales. Ello depende en gran medida del

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

marco institucional definido, ya que este no tiene comparación con otras formas de participación público privada. Esto requiere de una institucionalidad fuerte que diferencie ese tipo de objetivos, con los que debe alcanzar a corto plazo. Dentro de las razones mencionadas arriba sobre el posible fracaso de las APP; se mencionaba la capacidad institucional para llevarlos a cabo.

Se encuentra que estos proyectos están siendo encabezados por el Departamento Nacional de Planeación, quien revisa y aprueba o rechaza los proyectos. Pero hacerlo directamente no implica que se esté haciendo bien. Es decir, no solamente depende del orden nacional central que estos procesos se realicen, sino también de los programas de capacitación que reciban. Es adecuado para este tipo de iniciativas que estos programas se desarrollen en temáticas relacionadas con la preparación, evaluación, licitación y monitoreo para los proyectos, el cual no solamente deba enfocarse a las oficinas encargadas de revisar, sino también debe quedar abierto a la iniciativa.

De otra parte, el establecimiento de los criterios de calidad y niveles de servicio junto con las adiciones y prórrogas, deben ser dos elementos a tener en cuenta, por cuanto el establecer por un lado, pagos a través de la figura valor por dinero, implica un gran conocimiento de los criterios con los cuales deben entregarse las obras. U otorgar adiciones que superen el porcentaje fijado por la ley o por fuera de los plazos establecidos, implicaría una reiteración de las conductas llevadas bajo el antiguo esquema de construcción de obras.

En cierta forma, es un riesgo que se corre al dejar una completa margen de acción al particular, por lo que revitalizar figuras como la interventoría o supervisión de obras puede ser un segundo mecanismo o filtro de control que de soporte a las decisiones fijadas por la administración. Aunque debe tenerse en cuenta también que todo ello depende desde el inicio, en la forma como se presentan los proyectos. Ahora, debe verse esto no solamente al interior de los grandes proyectos, donde pueden evidenciarse niveles de transparencia adecuados que sean los ejemplos exitosos de aplicación de APP. La evidencia de

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

que este instrumento efectivamente funciona se encuentra en los casos pequeños y locales, donde es menos perceptible encontrar la corrupción en la ejecución. Por ello, también es pertinente que el cambio también se produzca en los altos niveles, donde la creación de comisiones de regulación como en el sector de los servicios públicos puede jugar un papel fundamental en el establecimiento de lineamientos de control para determinar posibles conductas que afecten a la administración pública.

### **c. Los factores: baja motivación**

Uno de los factores que pueden explicar la baja participación en proyectos APP se encuentra en la poca motivación que tienen el sector privado de presentar iniciativas que no sean en infraestructura en edificios públicos o vías. El cambio del esquema donde el privado pasa de ser un contratista a ser un socio permanente del estado es algo que no es fácil de cambiar, y mas en el sector colombiano, donde la labor del privado se limita a prestar el servicio que el Estado le contrata sin tener ningún tipo de responsabilidad adicional a la citada en el contrato.

Y esto es un punto sobre el cual el factor institucional juega un factor fundamental, porque se trata de incentivar al privado a que participe en este proceso, y en este proceso se trata de aclarar que temas como el pago se den por la entrega de la infraestructura sea disponible y en temas de calidad. Implica por tanto un cambio en la forma de entrega por entrega y con posibles errores que sean susceptibles de modificación en el futuro. Se trata aquí de un proceso de responsabilidad o accountability por parte del sector privado que implica un cambio de mentalidad en el contrato de obra.

### **d. Los factores: los mecanismos de financiación**

La posibilidad de que los proyectos en APP presenten una baja participación por las causas anteriores es menor a la de los mecanismos de financiación, en lo que

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

respecta a este autor. Y lo representa porque puede haber una rápida adaptación a los cambios institucionales, pero los motivos financieros pueden ser un factor sumamente importante. A partir de la implementación de la ley, hay un entorno creciente que permite generar este tipo de iniciativas en el país, pero se presentan situaciones en las que el sector financiero se encuentra ante un gran interrogante para generar recursos que apalanquen este tipo de iniciativas. Hay un posible proceso de recargo sobre el sector financiero que puede generar una imposibilidad en el recaudo de los recursos necesarios.

En los esquemas anteriores, donde la construcción de vías se realiza comúnmente mediante la programación de vigencias futuras, no hay una gran implicación del sector financiero en estos temas, básicamente en concesiones donde los términos de financiamiento alcanzan los siete años. El definir a las APP como esquemas que alcancen los veinte años supone un reto al sistema.

Frente a esta situación, expertos en esquemas de financiamiento<sup>16</sup> sugieren dos caminos: uno el de la utilización de las administradoras de fondos de pensiones, a través del desarrollo de bonos de infraestructura, que puedan ser utilizados a través del mercado de capitales, mayores recursos, tomando en cuenta los niveles de cotización de la población activa. En este mecanismo, se surgen ciertos escepticismos frente al manejo de las cotizaciones de beneficiarios en el mercado, lo cual puede ser susceptible a pérdidas de acuerdo a las coyunturas económicas. Este punto deja muchos interrogantes sin resolver.

La otra alternativa está en la colaboración con fondos de inversión nacionales e internacionales en las distintas etapas del proceso: es decir, que en la etapa de pre construcción sea soportada por quienes llevan a cabo la iniciativa, la construcción mediante el sistema bancario y la fase de administración y operación

---

<sup>16</sup> Revista La Nota Económica. (2013). *¿Cómo se financiaran los proyectos de Infraestructura?*. En: Revista La Nota Económica Octubre de 2013. PP. 92 – 99.

## **Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

mediante fondos de inversión internacionales. Si bien el país goza de una buena coyuntura para la solicitud de estos mecanismos, a partir de unas condiciones sanas, será materia de precisión por parte del gobierno nacional como será garantizada esa movilización de recursos al sector privado a través del sistema financiero.

A modo de comentario final, se reitera una creencia en las bondades de una iniciativa que pretende reducir los niveles de corrupción en la construcción de infraestructura pública a través del uso de criterios técnicos, respaldados por temas financieros, judiciales y ambientales, más que políticos. Los últimos antecedentes respecto a la construcción de vías, en la ciudad capital y en el país, han sido bastante escandalosos y dañinos para la credibilidad del estado frente a la ciudadanía. Por ello, este tipo de medidas que se encuentra basada en principios como el de sostenibilidad fiscal, buscan que recursos que se destinan a este sector, sean re direccionadas a programas que busquen beneficios sociales.

El desarrollo de esquemas de APP requiere de procesos de confianza entre los actores participantes, por lo que si bien el otorgar grandes actividades al sector privado puede ser visto como una pérdida de autoridad del estado, también deben establecerse controles a los mismos para garantizar cumplimiento. Los crecientes acuerdos comerciales firmados por el Estado con otros bloques económicos como Estados, han creado una necesidad de modernizar los distintos sectores de la administración.

### **BIBLIOGRAFIA**

Aguilar, F. (2007). *El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza*. En: Revista Reforma y Democracia No. 39. Caracas PP. 1 – 15.

Araya, J. (2012). *Alianzas público privadas y participación: un análisis desde la teoría*. CLAD. PP. 1 – 11.

**Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

Asociación Nacional de Infraestructuras Financieras. (2012). Infraestructura y las Asociaciones Público Privadas. En: Revista Financiera No. 158 Abril – Junio 2012. PP. 45 – 49.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. CLAD. PP. 1 – 19.

Decreto 1467 de 2012. “Por el cual se reglamenta la ley 1508 de 2012”.

Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Plan de Desarrollo 2010 – 2014: prosperidad para todos*. Tomo I. PP. 201 – 203.

Departamento Nacional de Planeación. (2013). Guía de Asociaciones público privadas. PP. 1 – 17.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Informe trimestral del registro único de asociaciones público privadas*. Boletín No. 1. PP. 1 – 7.

Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2009). *Documento Conpes 3615*. PP 1 – 36.

Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2013). *Documento Conpes 3760*. PP 1 – 68.

Encinas, J. (2012). “*Colombia ha hecho grandes avances en materia de APP*”. En: Revista Infraestructura y Desarrollo Noviembre – Diciembre de 2012. PP 20 – 24.

García, I. (2007). *La Nueva Gestión Pública: evolución y tendencias*. En: Revista Presupuesto y Gasto Público No. 47. Instituto de Estudios Fiscales. PP. 37 – 64.

Jiménez, W, Roncancio P y Ramírez C. (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en la Transformación de la Acción Pública: Propuesta Teórica y estudio de Caso*. Escuela Superior de Administración Pública. Cap. 2. PP. 75 - 97.

Ley 1508 de 2012. “*Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones*”.

**Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

López, A. (2002). *La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*. Serie 1: Desarrollo institucional y Reforma del Estado. Documento N° 68. PP. 1 – 26.

Mayntz, R. (2001). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. En: Revista Reforma y Democracia No. 21. Caracas. PP 1 – 8.

Millán, G. (2009). *Asociaciones Público Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la provisión de servicios públicos: experiencia del Reino Unido*. Informe Final. BID. PIAPPEM. PP. 4 – 13.

Observatorio Legislativo. (2012). *Asociaciones Público Privadas: ley 1508 de 2012*. PP. 1 – 4.

Osbourne, D y Gaebler, T. (1993). *La reinención del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el Sector Público*. Paidós. Barcelona.

Peters, G. (2007). *Globalización, Gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar*. En: Revista Reforma y Democracia No. 39. Caracas. PP. 1 – 9.

Ramírez, C. (2012). *Las asociaciones público privadas en América Latina*. CLAD. PP. 1 – 11.

Ramírez, M. (2009). *Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de Aplicación del New Public Management*. En: Revista Estudios Políticos No. 34. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia PP. 115 – 141.

Ramírez, M. (2012). *Transformaciones del Estado en el Gobierno Local: La nueva gestión pública en Medellín*. En: Revista Reflexión Política, vol. 14, núm. 28, PP. 82-95. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Bucaramanga, Colombia.

Revista La Nota Económica. (2013). *¿Cómo se financiarán los proyectos de Infraestructura?*. En: Revista La Nota Económica Octubre de 2013. PP. 92 – 99.

**Las Asociaciones Público Privadas como Instrumento de Política de Largo Plazo: Bases Teóricas y análisis del marco institucional en el caso colombiano**

Revista La Nota Económica. (2013). *Inversión e Institucionalidad: el reto de la Infraestructura*. En: Revista La Nota Económica Octubre de 2013. PP. 6 – 13.

Revista La Nota Económica. (2013). *La Revolución de las Vías Terrestres*. En: Revista La Nota Económica Octubre de 2013. PP. 18 – 32.

Santana, L. y Negrón, M. (1996). *Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas*. En: Revista Reforma y Democracia N° 6. Caracas. PP. 1 – 10.

**ARTICULOS ELECTRONICOS**

<http://lasillavacia.com/historia/las-asociaciones-publico-privadas-el-abc-de-la-formula-magica-33490>

<http://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/desarrollo-asociaciones-publico-privadas-estarian-condenadas-fracaso/184437>

<https://www.dnp.gov.co/SaladePrensa/Comunicados2014/tabid/1838/EntryId/96/DNP-registra-28-proyectos-de-inversion-social-de-Asociaciones-Publico-Privadas.aspx>