



PROYECTOS ■

# APP: un matrimonio

Las asociaciones público privadas (APP), novedosas figuras incluidas en la contratación estatal, son la herramienta clave del gobierno para llevar a cabo su revolución vial.

**C**ON LA LEY 1508 DE 2012, EL Congreso dio vía libre a un nuevo modelo para financiar y construir las grandes obras de infraestructura que demanda el país. Se trata de la figura de las asociaciones público privadas (APP), una revolución en la forma como se ejecutan los grandes proyectos de Colombia.

Con este nuevo régimen jurídico se oficializó el 'matrimonio' entre el Estado y los particulares, para eliminar los errores cometidos en el pasado con las primeras concesiones viales. En la década de los noventa, el Estado comenzó a contratar con los privados la ejecución de obras, pero no todos los casos arrojaron los resultados esperados. Con este nuevo esquema, se hicieron ajustes para que los particulares participaran más en el proyecto, pero también para que asumieran mayores obligaciones.

Antes de esta ley, solo el gobierno tenía la facultad de presentar propuestas. La nueva norma, entre otros cambios, permitió por primera vez a los privados proponer, por ejemplo, construir una vía, un escenario deportivo o recreativo, una cárcel, un colegio o un hospital. Por eso, el modelo tiene dos categorías: las APP de iniciativa pública con participación de privados, entre las que se encuentra la cuarta generación de concesiones viales, y las APP de iniciativa privada, de las cuales se han aprobado hasta ahora nueve proyectos.

La norma, además, les pone un tope a los recursos públicos destinados a ejecutar las obras, pues no podrán superar el 20 por ciento de su valor total. De esta manera se eliminan los perversos anticipos que terminaban por elevar el costo de los proyectos. Ahora los inversionistas tendrán que hacer mayores esfuerzos para poner recursos

propios y buscar financiación con la banca nacional e internacional. Adicionalmente, la ley fija condiciones más estrictas a los privados. Estos deberán presentar estudios técnicos más sofisticados y asumir los riesgos relacionados con la obtención de licencias ambientales y la compra de predios, entre otros.

La puesta en marcha de este nuevo esquema ha despertado muchas expectativas en el país, porque se espera que si el capital privado participa con mayor fuerza la nación saldrá del enorme atraso en su infraestructura vial y social.

Además, las APP son la alternativa más adecuada en momentos en que los recursos del Estado escasean debido al desplome en los ingresos petroleros. Así lo reconoce Juan Martín Caicedo, presidente de la Cámara Colombiana de la Infraestructura (CCI), quien sostiene que este modelo puede com-



El presidente Juan Manuel Santos, el vicepresidente Germán Vargas, y el director de la ANI, Luis Fernando Andrade, en la firma de la iniciativa privada Chirajara-Villavicencio.

tituyen el 49 por ciento de los proyectos reportados ante Planeación Nacional. Le siguen en interés los sistemas de transporte público, los parqueaderos, centros comerciales, líneas férreas y aeropuertos, entre otros (ver gráfico).

La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) es la entidad que más ha recibido propuestas, seguida de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Por regiones, la capital del país está en primer lugar con más de 85 iniciativas, seguida de Cundinamarca, Santander y Antioquia.

**LENTO PERO SEGURO**

Si bien el entusiasmo del sector privado no se ha hecho esperar, como muestra la 'lluvia' de APP registrada ante Planeación Nacional, la aprobación de los proyectos no avanza al mismo ritmo, pues las iniciativas deben superar varios filtros antes de salir a licitación. Además de estar inscritos en el Ruapp, deben tener el visto bueno de la entidad nacional o territorial del sector que la obra vaya a impactar.

Después pasa para aprobación del Ministerio de Hacienda, independientemente de que se necesiten recursos públicos, ya que esta cartera debe analizar los riesgos del proyecto. Pero si requiere recursos públicos, deben aprobarlo el consejo superior de Política Fiscal (Confis), que define las vigencias futuras, y el Consejo de Ministros.

Aunque parece un proceso muy largo y dispendioso, la verdad es que en otros países los tiempos también son largos. Según Planeación Nacional, varios de los que pusieron en marcha la figura de las APP de iniciativa privada han adjudicado solo un 20 por ciento de los proyectos en un periodo entre cinco y siete años. El porcentaje de rechazo es alto pues anda entre el 40 y 70 por ciento.

Para Luis Fernando Andrade, presidente de la ANI, no es posible aprobar estas propuestas a la ligera porque deben quedar bien estructuradas y ser obras fundamentales para el país. En promedio, según el funcionario, su visto bueno tarda dos años y medio, un tiempo que no parece muy largo frente a los dos años que se toma Canadá, pionero en APP, o Chile que tarda hasta cuatro años.

"Lo que pasa es que mucha gente viene aquí y pretende que se le apruebe el proyecto solo con presentar un powerpoint", dice Andrade, quien sostiene que solo en etapa de prefactibilidad el privado debe invertir cerca de 1.000 millones de pesos en estudios para una obra de 1 billón de pesos, que es lo que cuesta en promedio construir una vía. Pero cuando pasa a factibilidad, una de las

# conveniente

pensar muchas obras que el sector público no está en capacidad de hacer.

**LLUVIA DE APP**

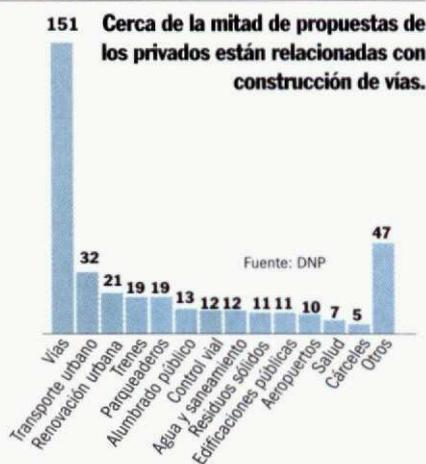
Es tal el interés que ha despertado este nuevo esquema, que en apenas tres años y medio desde que entró en vigencia hay inscritas 370 iniciativas en el Registro Único de Asociaciones Público Privadas (Ruapp) que maneja el Departamento Nacional de Planeación (DNP). De esas propuestas el 77 por ciento, es decir 285, no requieren recursos públicos. En caso de ser aprobadas, los particulares las financiarían en su totalidad.

Sin embargo, de las 370 propuestas inscritas, el Estado solo ha aprobado 32 proyectos. Nueve de ellos son iniciativas privadas viales, entre las que se encuentran la malla vial del Meta, el tercer carril para la carretera Bogotá-Girardot, la autopista Neiva-Girardot, entre otras. A ellas se suman 23 proyectos de iniciativa pública, que incluyen la primera y segunda ola de la Cuarta Generación de concesiones viales, la navegabilidad del río Magdalena, que demandará inversiones por 2,5 billones de pesos, y la operación y mantenimiento de

los aeropuertos de Barranquilla, Armenia, Neiva y Popayán.

Aunque el gobierno amplió el campo de acción para que se presenten propuestas para toda clase de sectores, hasta el momento el mayor interés está concentrado en las carreteras, el sector en el que los privados tienen más experiencia. Estas cons-

**VÍAS, LA PRIORIDAD**





▲ El director de Planeación Nacional, Simón Gaviria, es partidario de impulsar las iniciativas privadas para construir centros de salud y colegios. El presidente de la CCI, Juan Martín Caicedo, dice que se necesitan entidades técnicas para darles vía libre a las APP.

FOTOS: ALEJANDRO ACOSTA - DINERO

últimas etapas para el visto bueno, debe invertir entre 5.000 y 10.000 millones de pesos en estudios adicionales.

Fabio Villalba, director del programa de APP de Planeación Nacional, dice que muchos proyectos fallan porque exceden más del 20 por ciento de los recursos públicos, porque las propuestas no suplen una necesidad prioritaria o no se ajustan a los planes de desarrollo de las regiones, porque compiten con otras iniciativas similares, porque no cumplen los requisitos técnicos o porque no tienen los riesgos adecuadamente distribuidos. Este último aspecto es clave porque si una obra fracasa y se debe liquidar el contrato, el gobierno está obligado a pagar las inversiones hechas por el concesionario. Del total de APP presentadas el 30 por ciento han resultado rechazadas.

Andrade reitera que el modelo colombiano ha sido muy exitoso, al punto que se está mostrando como ejemplo en América Latina. "Me llaman de Brasil, México y hasta del Banco Mundial para preguntarme cómo lo estamos haciendo. Hemos aprobado más de 30 proyectos por más de 30 billones de pesos. Eso nunca había pasado en el país", dice.

Sin embargo, el funcionario menciona la necesidad de revisar el tema de la descentralización a la hora de aprobar las APP. Le preocupa que estas iniciativas se puedan presentar ante cualquier dependencia de un municipio colombiano, que no necesariamente cuenta con la capacidad técnica ni financiera para evaluar un proyecto de gran envergadura.

Esto es un riesgo grande, porque el proyecto podría comprometer las finanzas de un municipio pequeño si fracasara por no estar bien estructurado. La Agencia Nacional de Infraestructura ha demostrado que cuenta con la capacidad y tiene los profesionales para revisar a fondo las iniciativas, teniendo en cuenta que cada contrato tiene más de 500 páginas, lo que demuestra la complejidad del tema.

Por eso el funcionario es partidario de crear entidades más centralizadas. Así ocurre en Chile o Perú, donde instituciones especializadas buscan evitar fracasos como los sucedidos en España en donde la mala planeación municipal causó descalabros económicos. Es el caso del aeropuerto de Ciudad Real (Toledo), donde la terminal aérea tuvo que ser subastada por 10.000 euros cuando su construcción costó 450 millones de euros.

En Colombia, varios especialistas en el tema consideran que es hora de que Bogotá cree una agencia exclusiva para APP como ha hecho Medellín. De esta manera se desbaratarían iniciativas que hacen fila desde hace meses, como la renovación del CAN, la modernización del coliseo cubierto El Campín y la construcción de la sede de la Orquesta Filarmónica, de los trenes de cercanías o de autopistas urbanas, entre otros.

Y si eso ocurre en las grandes ciudades donde las propuestas no avanzan al ritmo esperado, ni hablar de lo que pasa en los municipios más pequeños, que tienen una

## EMPUJÓN A LAS APP SOCIALES

Si bien en Colombia la mayoría de APP están vinculadas con la construcción de vías y medios de transporte, también hay un listado grande de iniciativas para sacar adelante proyectos de carácter social. El director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Simón Gaviria, lidera varios estudios para agilizar los proyectos en infraestructura social con el fin de solucionar la falta de colegios, centros carcelarios, bibliotecas y escenarios deportivos, entre otros.

En política carcelaria y penitenciaria se prevén inversiones por 1 billón de pesos para ampliar la capacidad en 19.000 nuevos cupos en los próximos cuatro años. Están definidos dos proyectos por APP, los centros penitenciarios de Popayán y Barrancabermeja con 7.200 nuevos cupos de aquí a 2018.

En agua potable y alcantarillado hay ocho proyectos de iniciativa privada en pre-factibilidad, relacionados con alcantarillado pluvial en Cartagena, drenajes urbanos en Barranquilla y posibilidades de plantas de tratamientos de aguas residuales en varios municipios del país.

Fabio Villalba del DNP dice que están muy avanzados el nuevo edificio de la Fiscalía, en Cali, que demandará inversiones por 80.000 millones de pesos, una nueva sede para la Superintendencia de Notariado y un porcentaje importante de colegios de jornada continua.

capacidad técnica muy limitada para sacar adelante iniciativas complejas.

Lo cierto es que la nueva ley de APP se ha convertido en un gran proceso de aprendizaje para Colombia. En los pocos años que lleva vigente ya comenzó a arrojar los primeros resultados. Los empresarios del sector respaldan la ley y el mecanismo de licitación que se está llevado a cabo. Para Víctor Manuel Cruz, presidente del grupo Odinsa, "los procesos de adjudicación de las APP han sido un éxito, lo que muestra la excelente labor de estructuración de los proyectos; ahora deben conseguirse los cierres financieros para que el impacto de las obras se note positivamente en 2016", dice.

A pesar del entusiasmo de los empresarios privados, los retos de las APP son grandes. Por ahora es necesario ajustar lo que no está funcionando bien, analizar con mucho cuidado el beneficio de los proyectos para la región y el país, y darles más juego a los particulares para suplir la falta de recursos del Estado. ■

### ASÍ ESTÁN LAS APP

Este es el estado de las 370 iniciativas registradas en Planeación Nacional.

