



**ACREDITACIÓN
INSTITUCIONAL EN
ALTA CALIDAD**
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Lineamientos para su inclusión en los planes de desarrollo de los municipios de sexta categoría

Autor(es)

Yanelly García Giraldo

Natalia Lopera Bolívar

Seleccione tipo de documento presentado para optar por el título de Magíster en
Derecho Administrativo

Asesores

Dr. David Sierra Sorockinas

Co-Asesora

Lucidia Amaya Osorio

Magíster en Derecho

Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA)

Escuela de Posgrados
Maestría en Derecho Administrativo
Medellín, Antioquia, Colombia
2022

José Rodrigo Flórez Ruiz
Rector
Universidad Autónoma Latinoamericana

Hernán Darío Aguiar Garcés
Decano de Escuela de Posgrados

Nataly Vargas Ossa
Coordinadora de Maestría en Derecho Administrativo

Willington Gil Álzate
Carlos Augusto Quintero
Evaluadores

El trabajo de grado fue sustentado el 12 de septiembre de 2022 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó en el consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 11 de 2022.

Resumen

El desarrollo de la presente monografía puede sintetizarse en dos momentos. En el primero es indispensable tener en cuenta, la relación entre la economía y el derecho, esta se encuentra marcada por dos perspectivas distintas: el análisis económico del derecho y el derecho económico. Para el análisis económico del derecho lo relevante es la eficiencia de las instituciones jurídicas en el proceso de maximización de la riqueza, con lo cual el derecho es sometido a un examen externo acerca de su legitimidad; mientras que el segundo acepta dicha legitimidad como un aspecto inherente y se ocupa de las instituciones jurídicas que, a su vez, son reconocidas por la economía. Así, pues, el presente trabajo parte de la revisión de la institución de las Asociaciones Público-Privadas (APP) con base en algunos de los elementos que ofrece el análisis económico del derecho.

El segundo momento es la consulta de los presupuestos teórico-prácticos derivados del proceso de recopilación y sistematización de información primaria y secundaria; allí a partir del análisis normativo de las limitaciones que impone la Ley 1508 del 2012 se relaciona las Asociaciones Público-Privadas con los lineamientos jurídicos para su desarrollo y, para en contexto identificar y resaltar las herramientas jurídicas aplicables a esta forma de convenio en la gestión de

los procesos contractuales para municipios de sexta categoría, a través de la inclusión de este instrumento en y para sus planes de desarrollo.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define el término APP como un “acuerdo entre el gobierno y uno o más socios privados” el cual incluye o puede incluir operador, financiador y el mismo estado. (OCDE, 2008).

En Colombia el concepto APP es una fórmula propuesta por el Consejo Nacional de Política Económica y Social en el documento CONPES 3615 de 2009, denominado “INICIATIVA PARA LA MODERNIZACIÓN Y GESTIÓN DE ACTIVOS FIJOS PÚBLICOS”, el 28 de septiembre de 2009, e introducida finalmente al ordenamiento jurídico con la expedición de la Ley 1508 de 2012, donde en su artículo primero define que las APP o Asociaciones Público Privadas, son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes.

Para fines expuestos y de claridad en el presente documento, al referirnos al Concepto APP, delimitamos las Asociaciones Público Privadas como el gran conjunto de instrumentos para relacionarse el Estado con los particulares, es decir

las APP son propiamente asociaciones en el marco del derecho económico y comercial.

La monografía presenta los resultados obtenidos con metodologías del paradigma socio crítico y con técnicas cualitativas de carácter descriptivo, nos muestran la necesidad de que las Asociaciones Público-Privadas no se limiten a las formas contenidas en la Ley 1508 de 2012 sino que, por el contrario, sean entendidas como un instrumento de desarrollo al que puedan acceder los municipios de sexta categoría.

Palabras clave

Asociación público-privadas, Ley 1508 de 2012, Keynesianismo, modelo de desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas.

LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Lineamientos para su inclusión en los planes de desarrollo de los municipios de sexta categoría

<i>Lista de Figuras</i>	9
<i>Lista de tablas</i>	10
<i>Lista de Infografías</i>	11
<i>Lista de Anexos.</i>	12
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO I	26
EL RETORNO DE KEYNES: DINÁMICAS AMBIVALENTES ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO	26
1.1 <i>El Paradigma Keynesiano: anomalías del mercado y pleno empleo.</i>	26
1.2 <i>La empresa en Keynes: paro tecnológico y espíritus animales.</i>	36
1.3 <i>Neokeynesiano: de Samuelson a Krugman</i>	42
1.4 <i>Síntesis de los presupuestos básicos de los Neokeynesianos.</i>	47
1.5 <i>Nuevas Lógicas Nuevos Economistas: Chang, Acemoglu y Mazzucato</i>	50
CAPÍTULO II	63
INSTITUCIÓN DE LAS ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADAS COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS Y OTRAS FORMAS DE ASOCIACIÓN ESTATAL	63
2.1 <i>La institución jurídica de la Asociación Público- Privada -App- en el contexto económico.</i>	63
2.2 <i>Las Asociaciones Público-Privadas App en América Latina.</i>	70
2.3 <i>Retos a futuro de la región para la aplicación del modelo contractual de las App.</i>	75
2.4 <i>Cambios en América Latina en la inversión en infraestructuras a través de una visión global.</i>	79
2.5 <i>La Asociación Público-Privada: instrumento para el desarrollo de los países en infraestructura y servicios públicos.</i>	82
2.6 <i>Las APP en Colombia</i>	84
2.7 <i>Relación de las disposiciones referentes a las APP en Colombia</i>	87
2.8 <i>Los planes de desarrollo como instrumentos jurídicos de gestión de los territorios.</i>	91
2.9 <i>Metas y objetivos en los planes de gobierno de las entidades territoriales.</i>	94

CAPÍTULO III	99
<i>EVALUACIÓN Y PARÁMETROS PARA LA EJECUCIÓN DE GRANDES PROYECTOS EN LOS MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA</i>	99
<i>3.1 Lineamientos y Asociaciones Público-Privadas para los municipios de sexta categoría en el contexto de desarrollo sostenible.</i>	99
<i>3.2 Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en el desarrollo sostenible.</i>	106
<i>3.3 Evaluación y parámetros para la ejecución de grandes proyectos en los municipios de sexta categoría.</i>	112
<i>3.4 Corrupción como elemento de incidencia en el estatus municipal de sexta categoría.</i>	113
<i>3.5 Contratos de concesión o Asociaciones Público-Privadas.</i>	115
<i>3.6 Índice de riesgo para municipios y su incidencia en la ejecución de contratos, endeudamiento y la emisión de los títulos.</i>	120
CONCLUSIONES	126
BIBLIOGRAFÍA	129
Anexos	137

Lista de Figuras

Figura 3 ¿Qué es la Asociación Público-Privada? ----- 70

Figura 4 Apropiación de la Asociación Público-Privada América latina--**¡Error! Marcador no definido.**

Figura 125: Clasificación de los municipios de Colombia según categorías establecidas por la Ley 617 de 2000 **(De acuerdo con esta norma, la clasificación de los municipios de Colombia y al cierre fiscal de la vigencia 2018** -----104

Lista de tablas

Tabla 1. Análisis de proyectos APP por países y sector-----	65
Tabla 2. Necesidades de Gasto en Infraestructura en América latina Proyección 2006 a 2020-----	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 4. Concesión O Asociación Público Privada-----	119
Tabla 5. Relación entre pobreza y nivel de riesgo vs Índice de transparencia	123

Lista de Infografías

Infografía 1.Presupuestos básicos de los Neokeynesiano..... 49

Lista de Anexos.

Anexo 2. Marco Legal de las App en Latinoamérica ----- 137

INTRODUCCIÓN

Si bien, la Ley 1508 de 2012, habla específicamente de las Asociaciones Público Privadas, la presente tesis hará referencia a la institución de las alianzas, convenios, acuerdos, retomando el concepto contractual, económico y comercial que recoge la doctrina internacional en este sentido, además del análisis normativo de las limitaciones que impone la Ley 1508 del 2012 en el caso colombiano, sobre cómo la decisión política que se adopta al momento de expedir dicha norma, excluye otras formas de asociación y se limita solo a una de ellas, pero este trabajo pretende es hacer una revisión más desde la institución, porque la perspectiva del análisis económico del derecho no se revisa únicamente el contenido normativo, sino también respecto de las posibilidades económicas, jurídicas y de desarrollo que se facilitan cuando se acude a los esquema de alianza o asociación entre el Estado y los particulares. Es por esta razón que se hace un recorrido por otros ordenamientos jurídicos de carácter nacional e internacional.

Uno de los tantos conceptos presentados sobre el análisis económico del derecho, es aquel relacionado con la amalgama en el uso de la herramienta de microeconomía, para evaluar las consecuencias jurídicas que tienen ciertas decisiones próximas a tomar por el legislador; en la consecución del objetivo

relativo a la maximización de la riqueza y la sanción del desperdicio de los recursos (Bernal Pulido & Fabra Zamora, 2013, p. 26).

El análisis económico del derecho como modelo de justicia, el cual parte de la concepción utilitarista acerca de la medición de las consecuencias, busca que las decisiones a tomar en el derecho no se constituyan en un obstáculo o límite a la obtención del bienestar general, categoría que si bien es usada en el derecho administrativo a partir de un modelo de justicia distributiva, basado en la equidad, encuentra su reconstrucción en el principio de eficiencia y maximización de la riqueza como pilar de dicho bienestar.

Ahora, si tomamos el principio general de eficiencia para medir el impacto de la institución de las Asociaciones Público-Privada y lo conjugamos con los lineamientos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, obtenemos como resultado la necesidad de la inversión de capital privado en el desarrollo de las obras públicas a cargo del Estado, lo cual, tal como lo establece el modelo Neokeynesiano, constituye la optimización de los recursos de capital ociosos en el cumplimiento de las funciones estatales, sin acudir a medidas que priven a los particulares del ejercicio de la libertad y del derecho de la propiedad privada sobre dichos capitales.

Desde el enfoque técnico la escuela o modelo neokeynésiano se define como una escuela de pensamiento macroeconómico, en sí el neokeynésianismo aboga por la influencia directa del Estado en la economía capitalista. Desde la visión del presente estudio enfocado a una “coordinación institucional o sistemática de macroexternalidades e interdependencia de los factores y elementos económicos, lo que lleva al reconocimiento de múltiples puntos de equilibrio económico.” Soto, (2013), lo que en términos de Ley 1508 de 2012, son un instrumento de vinculación de capital privado, y se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes; definición que coincide con el keynesianismo en el sentido influencia directa del Estado en la economía capitalista.

Es así como el modelo Neokeynésiano, se asume específicamente lo referido conceptualmente al aprovechamiento de los excedentes o capitales de origen privado, aclarando que estos, no entran de los excedentes Estatales, ingresan necesariamente del sector privado requeridos como inversión en el sector público. En este sentido, se establece el modelo Keynesiano en la corriente del aprovechamiento del capital ocioso, en la temática que nos ocupa insiste en el beneficio colectivo, el cual se puede obtener de la riqueza proveniente del sector privado para la inversión en el sector público.

Desde el modelo Keynesiano, el concepto de empresa está muy limitado, por esto se debió acudir a las corrientes posteriores de desarrollo de este, en donde se mantienen ciertos postulados de ese papel central del Estado. En este sentido surge la necesidad de la Asociación Público-Privada, en donde sigue estando presente el Estado, pero también ingresa el capital externo al estatal. Este presupuesto del modelo le intenta dar un papel más protagónico al sector privado y reconoce que también genera riqueza y reactiva la economía; Es así como las Asociaciones Público Privadas se pueden explicar cómo una institución que permite el aprovechamiento del capital cuyo origen es privado para fines Estatales. Para llegar a una afirmación como la anterior, es necesario tener como antecedente el desarrollo del libre mercado y los cambios en los modelos económicos a nivel global, acaecidos desde los ochenta en Latinoamérica, de los noventa en Colombia y apalancado en los acontecimientos propios de la crisis económica mundial ocurrida en el 2008, la cual propició una marcada recesión en la economía, el mundo empieza a entender que existe la necesidad manifiesta de definir estrategias para que el Estado, en cumplimiento de su papel de agente impulsor de la economía y mediante modelos político-económicos de crecimiento, puedan tejer relaciones con los particulares en procura de obtener resultados de desarrollo sostenibles.

Durante los años 2003 a 2008, en América Latina se pudo observar un relativo crecimiento económico y social, con la disminución de algunos indicadores

importantes tales como el desempleo, la desigualdad y la pobreza; no obstante, se calcula que este crecimiento no obedeció al autodesarrollo de la región, sino a factores externos que se relacionan con el progreso de otras regiones, (Gómez Sabaini, J., Jiménez, J., & Rossignolo, D, 2012).

La conexión de las regiones en la denominada Aldea Global es un aspecto indiscutible, pero más allá de los debates en torno a la incidencia de la globalización en la soberanía de los Estados, lo que el análisis económico observa como relevante es la interdependencia del progreso de los Estados, en cuanto la maximización de la riqueza es una cuestión global, no estatal.

Algunos países han obtenido tales cambios mediante la implementación de estrategias productivas capaces de jalonar el progreso de la economía a mediano y largo plazo, buscando siempre la inversión internacional. Una de estas estrategias o mecanismos innovadores se ha conocido como las Asociaciones Público-Privadas (en adelante APP), las cuales se convierten en el centro del debate teórico-práctico de los resultados que a continuación se presentan.

Tal como ha ocurrido en otros países, Colombia tiene la necesidad de buscar mecanismos adecuados que permitan el financiamiento de grandes proyectos y con ellos la consecución del desarrollo social, razón por la cual la Constitución Política de 1991 amplía la posibilidad de participación de particulares

en los asuntos del Estado, dotándolos de herramientas que permiten la inversión del sector privado, como es el caso del artículo 48 constitucional, el cual prevé que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio, cuya cobertura puede ser ampliada progresivamente por el Estado con la participación de particulares.

Siendo la contratación pública uno de los asuntos más neurálgicos e importantes del país, no podría dejarse por fuera de las bondades de la constitución innovadora de 1991, la cual en su artículo 355 señala que el gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acorde con los correspondientes planes de desarrollo.

Teniendo en cuenta las múltiples formas de participación de los particulares en el desarrollo de las actividades estatales y, ante la necesidad de implementar un mecanismo idóneo de vinculación del sector privado en la ejecución de proyectos de infraestructura, mediante el cual se obtengan recursos adicionales y se logre el cierre financiero de los respectivos proyectos, se crea el régimen jurídico que habilita la asociación entre el Estado y los particulares, incorporando al ordenamiento jurídico colombiano la forma contractual denominada “Asociaciones Público-Privadas”.

La Ley 1508 de 2012 incluye dentro de su articulado los requisitos mínimos que debe cumplir el ente territorial para acceder a esta modalidad de contratación, es decir, no todas las obras ni todos los contratos en los cuales intervenga el Estado en Asociación con privados, se podrán desarrollar mediante las App que trata la mencionada ley.

Sucede entonces, que una figura tan versátil a nivel mundial como lo es la APP, está siendo poco aprovechada o nulamente aplicada para el desarrollo de los entes territoriales municipales y departamentales a nivel nacional, más cuando la Ley 1508 de 2012 en su artículo 3 de modo amplio e incluyente expresa el alcance del esquema APP así: "...es aplicable a todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales encarguen a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura. También podrán versar sobre infraestructura para la prestación de servicios públicos." Teniendo en cuenta que la limitación común respecto de la ejecución o desarrollo de un proyecto o iniciativa bajo esta figura es el factor dinero, presupuestal o económico por parte del ente territorial, la ley en el Artículo 14 prevé este contexto socio-económico bajo el lineamiento o estructuración de proyectos por agentes privados o de iniciativa privada así: "...Los particulares podrán estructurar proyectos de infraestructura pública o para la prestación de sus servicios asociados, por su

propia 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 competentes”. Sucede entonces que en el contexto normativo de las APP en Colombia los entes territoriales se enfrentan a limitaciones sociales más que normativas, significa esto la necesidad de herramientas que permitan a través de los planes de desarrollo implementar y ejecutar el modelo contractual APP de modo que los entes privados y Públicos participen en armonía de la contratación estatal en pro de los beneficios de ambas partes con el debido acompañamiento, y supervisión de los entes de control respectivos.

Ahora, ¿cómo pueden los municipios de sexta categoría asociarse con particulares con el objetivo de obtener recursos de estos, que permitan la financiación de algunas de sus obras de infraestructura, desarrollo y servicios, en términos generales, obtener los beneficios de las Asociación Público- Privadas? Los resultados de investigación que a continuación se presentan están en el ámbito del campo científico del derecho económico, y no solo buscan fijar criterios jurídicos, sino medir la suficiencia y eficiencia de una figura como las Asociaciones Público-Privadas.

El análisis económico del derecho hace énfasis en medir a partir del principio de eficiencia la legitimidad de las normas y es así como estas limitantes normativas se traducen en la falta de legitimidad desde esta perspectiva

económica, al no cumplir con ese principio de eficiencia. En este sentido, nuestro trabajo no está abordando únicamente el componente normativo sino el desarrollo de un principio de eficiencia que mide el ordenamiento jurídico en una institución como lo son las Asociaciones Público Privadas y que claramente son evidentes en este análisis económicos de las App.

Para dar respuesta al anterior interrogante y ofrecer una alternativa de acceso de los municipios a contratación para la ejecución de proyectos mediante el modelo de Asociación Público-Privada, las expectativas de esta investigación propenden por mostrar la ruta práctica que deben seguir los diferentes entes territoriales y en especial los Municipios de sexta categoría para la materialización de proyectos no solo de obras de infraestructura sino también de desarrollo y servicios en modo sostenible y ambiental. Todo esto fundamentado en la finalidad con la que se incorporó al ordenamiento jurídico dicha forma contractual y teniendo presente sus beneficios.

Por ello se planteó el objetivo general de la investigación, la cual consiste en definir en qué condiciones los planes de desarrollo territorial pueden constituirse en el instrumento jurídico a través del cual se habilite la participación de terceros -mediante Asociación Público-Privada- en la estructuración, financiación o ejecución de las obras públicas y proyectos de interés públicos, al

mismo tiempo que se asegura el cumplimiento del objetivo de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas concerniente a la articulación Empresa-Estado.

Para poder alcanzar este objetivo general se plantean los siguientes objetivos específicos de investigación.

- Analizar, desde la teoría económica, los diferentes enfoques sobre las relaciones de cooperación entre el Estado y la Empresa en el marco de la génesis y del posterior desarrollo de la teoría Nekeynesiana.
- Caracterizar la figura jurídica de las Asociaciones Público-Privado, destacando sus orígenes y la forma cómo se han constituido en un instrumento económico de desarrollo de los territorios, así como diferenciarlas de otras formas de asociación y contratación estatal.
- Elaborar lineamientos metodológicos con base jurídico bajo la forma de Asociación Público-Privada para ser apropiada por los municipios de sexta categoría para proyectos, obras y servicios en la línea de desarrollo sostenible, y que sean incluidas en los planes de desarrollo del ente territorial..

Para dar cumplimiento a estos objetivos, la estructura del trabajo se articula, en un primer momento, mediante la descripción de las ambivalencias que han

surgido entre la economía privada y la economía pública. En el primer capítulo, entonces, se desarrollarán los conceptos de las teorías económicas neokeynesianas para mostrar que si bien esta corriente de pensamiento centra el crecimiento económico en el papel de Estado en la reactivación de las actividades económicas productivas y de prestación de servicios, las versiones posteriores reconocen que la iniciativa privada, a través de la articulación con el Estado, es indispensable para lograr un impacto mayor en la consecución de dicha finalidad.

En el segundo capítulo nos ocuparemos de los orígenes de la institución de las Asociaciones Público-Privada, los cuales, más allá de las consideraciones jurídicas que ya han sido ampliamente debatidas en otros trabajos de investigación, se centran en su revisión desde el punto de vista económico, esto es, precisando cómo esta figura se ha constituido en un instrumento de desarrollo para los territorios, y potenciarla respecto de otras formas de asociación estatal.

En un tercer apartado, se hará un análisis de los planes de desarrollo como instrumentos jurídicos de gestión de los territorios, conforme con las metas y objetivos fijados en los planes de gobierno de las entidades territoriales. Posteriormente, se presentará una comparación de la figura de las Asociaciones Público-Privada incluida en los planes de desarrollo, respecto de los proyectos ejecutados bajo el modelo de App de la Ley 1508 de 2012, con el fin de evaluar e identificar los parámetros que pueden ser usados en la ejecución de grandes

proyectos por parte de los diferentes entes territoriales y en especial de los municipios de sexta categoría. Finalmente, se diseñará una propuesta con base en la metodología de Asociación Público-Privada para ser tomada en cuenta en proyectos, propuestas e iniciativas de desarrollo sostenible.

Con los resultados del proceso de investigación se quiere focalizar la atención sobre la necesidad de mostrar los lineamientos para implementar en los municipios de sexta categoría para la estructuración y realización de proyectos en pro del desarrollo sostenible en virtud del ejercicio de la autonomía territorial. Y además proponer la hoja de ruta práctica que deben seguir estos para la materialización de proyectos desde los planes de desarrollo.

Es necesario recordar que los objetivos globales definidos por Naciones Unidas abordan los mayores retos de la humanidad desde una perspectiva global y transversal. Dentro de ellos se prevé que mediante la implicación activa de gobiernos, empresas y ciudadanía será posible resolver los principales problemas mundiales.

Un interrogante que se desprende de la necesidad de la articulación de Empresa y el Estado es: ¿En qué medida y bajo qué condiciones los planes de desarrollo territorial pueden constituirse en el instrumento a través del cual se habilite la participación de terceros (entes de carácter privados) -mediante Asociaciones Público-Privadas- en la estructuración, financiación y ejecución de

las obras públicas, proyectos, servicios y, al mismo tiempo se asegure el cumplimiento de los objetivos del desarrollo sostenible de las Naciones Unidas en lo que concierne a la articulación empresa- Estado?

En Colombia el progreso social, el equilibrio medioambiental y el crecimiento económico de los municipios se ve enormemente ralentizado y bloqueado por la categorización de las entidades territoriales en función del número de habitantes y de su presupuesto. La ejecución de proyectos de alta envergadura está amparada en una normatividad exigente y estructurada que limita el crecimiento económico y la autosuficiencia de los diferentes entes territoriales, por lo que es necesario ofrecer alternativas jurídicas a estas entidades y además delimitar una hoja de ruta que permita el fortalecimiento de las políticas para fortalecer y mejorar la infraestructura física no solo en su cantidad, sino también calidad como lo manifiestan los estudios de Hanushek & Kimko (2000).

La metodología empleada en el proceso de recolección y procesamiento de la información comparada es la sociocrítica que, con el uso de técnicas cualitativas y cuantitativas, permitió la revisión bibliográfica directamente relacionada con la temática. Las técnicas empleadas en la recolección fueron: búsquedas bibliográficas en bases de datos indexadas, análisis de derecho comparado de los casos de éxito de aplicación de la norma, así como un acercamiento a los lineamientos de los planes de gobierno de los municipios de sexta categoría en el contexto colombiano.

CAPÍTULO I

EL RETORNO DE KEYNES: DINÁMICAS AMBIVALENTES ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

1.1 El Paradigma Keynesiano: anomalías del mercado y pleno empleo.

El objetivo de este capítulo es desde la perspectiva económica y desde el Neokeynesianismo, mostrar los conceptos más relevantes para que sean una antesala para el análisis que se desarrollará en los capítulos posteriores frente a la institución jurídica de las Asociaciones Público Privadas. La orientación y la reflexión teórica están plenamente dirigida a mostrar cuales han sido esos cambios de los fundamentos teóricos de esta perspectiva y cuál es el papel entregado a la empresa dentro de un escenario donde el protagonista es el Estado.

Como expone Baca, (2004) en el sentido estricto referido a Keynes y su aporte desde el concepto económico, son los aspectos en relación a la inversión productiva del privado para la solución de aspectos (problemáticas o necesidades) públicas el centro de interés para delimitar y abordar la implementación de las Asociaciones Público Privadas y su impacto en los diferentes entes territoriales.

Este capítulo recoge los conceptos fundamentales donde se explica la relación entre el Estado y la empresa, desde las diferentes teorías económicas. Diversas

corrientes ubican la empresa o el Estado, como protagonista y ciertas corrientes las interrelacionan de una manera más preponderada.

Una de estas perspectivas y pese a que se deriva de la teoría de Keynes, donde el Estado tiene ese protagonismo, señala que la eficiencia de la economía se logra a través de la captura del capital ocioso que no está en el poder del Estado, porque este, generalmente no tiene excedentes, pero si lo tienen los empresarios y bajo esa línea, lo que requiere el Estado es atraer ese capital para el desarrollo de proyectos públicos.

El capítulo muestra idas y venidas entre lo público y lo privado, sus ambivalencias, enfatizando en cuál es el papel del Estado y de la empresa, para con ello en el capítulo 2 y 3 mostrar como esas categorías se aplican de manera directa y permiten entender la institución de las Asociaciones Público-Privadas.

Cada día son más notorias las fluctuaciones imparables y conflictivas de los mercados. Esto se puede evidenciar no solo en los análisis de estocásticos de los movimientos económicos, sino también por la silenciosa colonización del lenguaje de desastres en las reflexiones y vaticinios sobre el presente y futuro de la economía.

No obstante esta terminología catastrófica contemporánea de tsunamis económicos, olas imparables de crisis, choque de placas tectónicas en los mercados y desastres económicos el Neokeynesianismo (entre 1980 - 2000) surge como teoría que en el ocaso del neoliberalismo y declive del monetarismo con una aplicabilidad en poblaciones con un nivel de educación elevado y que utiliza elementos de la microeconomía para toma de decisiones macroeconómicas como lo expone Baca, (2004) tienen una implicación en el ejercicio práctico de los roles del estado como lo es la contratación o la ejecución de políticas públicas para la participación de terceros.

Esta oportunidad de participación de terceros en la dinámica pública amplía la visión intervencionista promulgada por Keynes (2014), frente a la visión neoliberal defendida por Friedman (2012) y sus *Chicago Boys* y si bien. Estas dos visiones de la economía tienen, en sus planteamientos de fondo, una forma muy específica de entender la relación entre lo público y lo privado, relación que marcará el camino para la adopción de instrumentos jurídicos que fomentan o desincentivan las interacciones entre el Estado y la Empresa, caso puntual: Las Asociaciones Público-Privadas como marco de referencia para la inyección de capital para la ejecución de iniciativas de impacto social y necesidad pública.

La escuela de Frankfurt había delineado la problematización que venía aparejada con el triunfo de una dimensionalidad de la vida social: la racionalidad

instrumental. El trabajo de filósofos como Marcuse y de psicólogos como Fromm, precisaban los problemas del triunfo del *homo economicus* por encima del *homo sapiens*. Habermas (2019) también denuncia cómo el lenguaje de la técnica y el pensamiento racionalista coloniza todas las esferas de la vida social, aniquilando paulatinamente bajo el manto de la seducción híper-tecnologizado el espacio de deliberación colectiva que implica la prevalencia de la democracia.

Esta preocupación por el poder de los mercados y su incidencia en la vida de los seres humanos también la asume, en el marco del debate propuesto por la escuela de Frankfurt, Arendt (2020), quien lo reduce al enfrentamiento entre las dos dimensiones de lo económico: lo público y lo privado. Esta filósofa política hace un seguimiento histórico a la forma como estos escenarios se superponen, se enfrentan o se complementan. Más adelante en su famoso curso del College de France, Foucault (2021) ahondará en este análisis, afirmando proféticamente los peligros para la democracia y para la existencia del ser humano, del triunfo de la racionalidad neoliberal. Una racionalidad que lentamente nos haría pasar de una economía de mercado a una sociedad de mercado, donde todo, absolutamente todo, tendría un precio (Sandel, 2018).

En este sentido podemos observar hoy en día como nuevamente, el debate entre Keynes y los neoliberales salta a la palestra, algunos lo denominan el retorno de Keynes. En el enfoque de este trabajo, Keynes no regresó, porque nunca se

fue, en la medida en que su universo de categorías conceptuales resistió en los diversos momentos e intentos del desmonte del Estado de bienestar y su batería de derechos. Su análisis subsiste en las instituciones que se han negado a claudicar ante los embates del capitalismo global y de sus múltiples mutaciones.

Una de las razones para la pervivencia de la teoría keynesiana es la vigencia de su crítica a las imperfecciones del mercado. Keynes (2003) de una forma profética afirmaba, producto de sus investigaciones del comportamiento de los mercados, que estos asumen unas reglas *sui generis* ajenas a las decisiones de los individuos que lo conformaban (racionalidad neoliberal en Foucault). Su trabajo insiste en que la economía liberal de su época no entendía las causas inesperadas de la acción económica, o en palabras del connotado sociólogo alemán Max Weber, las consecuencias no esperadas de la acción social con arreglo a fines (Weber, 2014).

Por ello Keynes analiza de una manera muy focalizada no el largo plazo, no la economía hacia el futuro, sino los resultados económicos inmediatos, su análisis se centra en el corto plazo; es decir, en señalar cuál es el impacto en los mercados de lo que él denominaba los *problemas agregados*: fenómenos y relaciones que no dependen de la voluntad de los individuos. En esta dimensión obviamente entraron las burbujas económicas que como su nombre lo indica, evidencian una

lógica no racional y adicional, contraria a la perfectibilidad que se le adjudica a la famosa mano invisible.

Entre estos problemas, Keynes analizó el consumo, la producción, el empleo, el desempleo, la inversión, como anomalías dependientes de lo que ocurría en estos mercados. Un elemento para destacar en esta forma de entender la economía es que mientras el neoliberalismo se preocupa por la escasez, Keynes trabaja enfatizando en los sobrantes de la economía, en este sentido plantea una pregunta: ¿qué se hace con lo que abunda en medio de una supuesta escasez?

Por ello, una parte de sus reflexiones se centran en los fenómenos del desempleo y sus efectos. La demanda insuficiente de productos en los mercados se debe a la existencia de trabajadores sobrantes y los despedidos, aquellos ya no podrían comprar productos que se adquieren con los recursos derivados de su empleo. El problema del salario va de la mano con el problema del empleo. Por lo general es prácticamente imposible que los salarios bajen cuando bajan los precios.

Eso hace que técnicamente los trabajadores tengan un aumento de salario, puesto que les estaría permitido adquirir mayores productos con el mismo índice salarial siempre que efectivamente se dé esa disminución de precios. Lo grave de esto, es que al aumentar los salarios más gente desearía trabajar, pero para las

empresas sería muy oneroso contratar trabajadores. Lo que nuevamente repercute en más desempleo. Esto crea un círculo vicioso, evidenciando la alta imperfección de los mercados y la costosa irracionalidad del comportamiento económico.

Los salarios se muestran ineficaces para propiciar adaptabilidad a las fluctuaciones del mercado, esto se suma a las grandes fallas del mercado, tristemente eso lo podemos apreciar en la actualidad, donde vemos muchas personas queriendo ingresar al ámbito laboral y pocas empresas realizando contrataciones o simplemente, legislaciones precarizado el trabajo, en especial en el caso colombiano (Organización Internacional del Trabajo, 2020).

Una de las recomendaciones que propone Keynes (2003), en un radical enfrentamiento contra el presupuesto axiológico del neoliberalismo, es acudir a la política económica, es decir a un Estado necesariamente intervencionista. En este sentido, se enfatiza en que la funcionalidad de los gobiernos políticos tendría obligatoriamente que ser la de estimular la demanda.

La interrelación de tres escenarios gubernamentales daría la solución al problema del desempleo y por obvias razones a las crisis del consumo: la intervención en la política monetaria (control a la subida de los tipos de interés y logrando que estos bajen), intervención en la política fiscal (controlando el gasto

de la deuda pública) y la intervención en la política cambiaria (controlando los problemas de la devaluación de la moneda). El gasto que hacen los Estados con el incremento de la deuda pública no lastraría la renta de estos, por el contrario, se conseguiría incrementar la demanda de productos, además de la empleabilidad.

En este orden de ideas, se hace claro que los Estados deben invertir con cargo a la deuda pública, esto implica, por ende, incrementar el gasto del Estado. Keynes le apuesta a la reactivación de la demanda que no se logra activar en medio de un desempleo elevado. El problema es incentivar el flujo económico; es decir, no podemos tener detenida la productividad, tener en las casas a los trabajadores con sus economías domésticas fracturadas, con las fábricas apagadas y sobre todo con la riqueza en recursos almacenada en los *stocks* de las empresas. Esta riqueza debe seguir fluyendo, no puede detenerse, ello es lo que Keynes entiende como la paradoja de las crisis: riquezas detenidas por la irracionalidad de los mercados.

Cuando el Estado empieza a gastar, por ejemplo, en infraestructura y obras, el ciclo se reinicia, se pagan salarios, se consume, se liquidan *stocks* y se pagan a proveedores y, por ende, se contrata personal y se pagan más impuestos en un círculo virtuoso de la economía. Pero es obligatoria la intervención del Estado.

Uno de los economistas contemporáneos, Luchsinger (2011), resume el aporte de Keynes en términos de que todas las inversiones tienen una dependencia de las expectativas. Así, de la misma forma que funcionan los sistemas basados en el sentido -el social y el psicológico-, si el inversionista espera obtener rendimientos más altos, invertirá, de lo contrario muy pocos serán los que destinen los recursos a ese propósito y se creará un “vacío en la inversión”; este vacío debe ser llenado por el Estado, bajando las tasas de interés, por ejemplo. “En este marco, el Estado debería poder endeudarse, llevando adelante una política de déficit *spending* bajo la condición de volver a reducir las deudas cuando haya mejorado la coyuntura” (p. 80).

Keynes estaba absolutamente convencido que la economía debía centrarse en lo inmediato, en potencializar el concepto según su idea como “la buena vida”, puesto que, si la economía de mercado se regulaba, la riqueza permitiría que todas las personas logaran resolver sus problemas económicos, una condición básica de la visión económica planteada por el capitalismo.

De ahí que los economistas clásicos neoliberales lo acusarán de comunista, pero paradójicamente los economistas provenientes de los modelos totalitarios de la cortina de hierro lo señalaron cáusticamente como un salvador del capitalismo. Tal vez en esta ambivalencia encontramos uno de los mayores aportes de su pensamiento, y es el de entender la economía como un conjunto de herramientas

al servicio de la civilización y no como un conjunto de verdades indiscutibles al servicio de ideologías totalizadoras como lo plantean casi fanáticamente los economistas e intelectuales del neoliberalismo (Estefanía, 2015, p. 25).

Después de este breve esbozo; seguiremos analizando el pensamiento de Keynes y sus influencias. Para ello revisaremos la importancia del empresario y de la empresa en el modelo de desarrollo keynesiano, de igual forma, nos aproximamos a las dinámicas que asume este modelo en los denominados Neokeynesianos y, específicamente, en las apuestas globales para el desarrollo, analizando la experiencia de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) y sus propuestas para un desarrollo afincado en la necesaria colaboración entre empresa y Estado.

Es de anotar que los críticos y detractores de Keynes siempre han cuestionado la visión sesgada, reduccionista y en ocasiones soslayada de la empresa y de los empresarios en el modelo keynesiano, pero al revisar detenidamente esta concepción, que es bastante cambiante, como lo son casi todas las categorías conceptuales en la obra de Keynes, entenderemos que el empresario y su capacidad de hacer empresa guiado por sus *animal spirits* (lo traduciremos como *espíritus animales*) es un punto de inflexión para poder materializar las bondades del desarrollo y alcanzar la tan anhelada buena vida.

1.2 La empresa en Keynes: paro tecnológico y espíritus animales.

Como ya se ha mencionado en páginas anteriores, la preocupación central del modelo Keynesiano gira en torno a los problemas derivados del desempleo. Tal vez una de las categorías económicas que aún perduran de su análisis de la crisis de 1929 y de sus posteriores estudios de los ciclos económicos del capital, es la denominación del fenómeno del desempleo como *paro tecnológico*. Con esta expresión Keynes en una de sus famosas conferencias en España, quiso caracterizar el desempleo que se produce cuando existen nuevos descubrimientos de tecnologías que precisamente ahorran el uso de la mano de obra, pero que no dan el tiempo para encontrar nuevas ocupaciones a ese conjunto de personas que debe asumir la dura tarea de perder su puesto de trabajo.

Paradójicamente la profecía Keynesiana en el mundo postindustrial adquiere una preeminencia sin igual en el ahora de la Revolución 4.0. El auge del trabajo digital no crea nuevos empleos; por el contrario, los elimina bajo la exigencia a los trabajadores de la necesidad de ser polivalentes y multifuncionales. De forma rápida vemos como la fuerte tendencia de la Revolución 4.0. está dejando sin empleo a miles de personas en el mundo. En el año 2014 el analista de la revolución digital Gregorio Martín (2014) precisaba en una columna del diario El País de España las consecuencias inevitables del desempleo tecnológico.

Para Martin, las preocupaciones de los expertos tecnológicos ya son también propias de los economistas. Estos aceptan que el optimista principio de la *“destrucción creativa de empleos”* es una falacia. En el impacto de los mercados, se ha visto cómo por el uso de la tecnología se han perdido muchos empleos que no tienen una contrapartida. Ejemplos citados por el autor Instagram y WhatsApp, que ‘no superan los cien empleados a pesar de haber alumbrado productos rompedores que fueron adquiridas por las “grandes ganadoras”, que pagaron cantidades fastuosas por ella’ (p.1).

Las cifras del desempleo a nivel global indican el afianzamiento de esta imparable tendencia. El analista Oppenheimer (2018) explicaba en su momento las cruentas implicaciones socioeconómicas de la digitalización del mundo. Señalaba en ese entonces que, el 47% de los empleos a nivel global corren el riesgo de ser reemplazados sin fuentes alternativas de trabajo. En el marco histórico de los cambios de la revolución digital en la era conceptual, las relaciones son inversas en las proporciones de empleabilidad.

Por ejemplo, la empresa Kodak logró dar empleo durante su existencia a más de 140 mil personas y fue destruida por Instagram, quien en sus inicios solo tenía 13 empleados; lo mismo ocurrió con la famosa tienda de alquiler de películas Blockbuster, quienes alcanzaron a contratar a más de 60 mil empleados durante el tiempo de su funcionamiento, esta fue destruida por una empresa de 25 empleados llamada Netflix.

Este panorama actual fue anticipado por Keynes, por ello, responder a la pregunta de ¿cómo hacer que el empresario sea dinámico y logre encontrar el camino en medio de una crisis? Es uno de los temas centrales en la obra de este economista clásico y sobre todo el problema de cómo lograr crear nuevas fuentes de empleabilidad que frenen los despidos derivados de la fuerte e imparable tendencia de lo digital. Paradójicamente, no encontraremos en la obra de este economista un texto titulado el empresario o la empresa, adicional que las referencias a estos dos temas en el vasto conjunto de su obra asumen diversidad de tópicos y variedad en sus aproximaciones.

En este aparte del documento, es factible recordar, la perspectiva asumida en este trabajo y en este aparte del documento es reflexionar sobre la corriente referida al capital ocioso, en especial como puede lograrse el aprovechamiento del capital ocioso de los privados. Cuando se realiza un abordaje sobre la asociación público privada, el Estado no le entrega todo al particular, lo que hace es buscar su capital para seguir cumpliendo la satisfacción del interés general, esto quiere decir, el Estado sigue atado a sus funciones legales, esto no es desregulación, es propiciar la creación de un escenario jurídico en el que el Estado no tenga prerrogativas, pero ese capital privado claramente sirva para el desarrollo y sostenimiento del interés general y demás fines del mismo Estado, es decir, que sea una manera más de lograr financiarse como Estado.

Lo primero que aparece en el abordaje que hace sobre el empresario, es una diferencia sustancial entre el empresario tradicional quien recibe inyección económica del mercado, de sus rendimientos económicos o simplemente el empresario quien recibe inversiones por parte del capital familiar y el nuevo empresario, quien debe lidiar constantemente con mercados llenos de incertidumbre. Sus decisiones podrán crear riqueza o simplemente pobreza en el marco de las crisis del desempleo.

Ya no es suficiente el análisis racionalizado del mundo económico, esto implica que el empresariado no puede quedarse con un análisis limitado al comportamiento del tipo de interés para poder justificar sus procesos de toma de decisiones y por defecto de sus inversiones. Por ello los contextos sociales, las efervescencias sociales que vienen en forma de grandes oleadas de optimismo o de pesimismo, son vitales para el ejercicio decisonal de este empresario inversor.

Es de subrayar, en la mirada keynesiana a lo empresarial, es fundamental el espíritu animal, esa propensión a invertir de los empresarios impregnada en el ADN instintivo; es decir, cuando hay expectativas positivas sobre la demanda, se activa el carácter intuitivo del empresario y este, lejos de la racionalización que se creería posee, se deja llevar por sus pasiones irracionales de invertir, de explorar mercados y por ende de aumentar el empleo. Paradójicamente los instintos animales que son creadores de inestabilidad en el desarrollo económico pueden

ser usados para enfrentar la incertidumbre, pero para ello es imperativo mantener elevada la demanda, puesto que, sin consumo a largo plazo no hay empresas (Keynes, 2003, página 161-162).

En el accionar del empresario movilizado por su espíritu animal, es factible distinguir lo que Keynes consideraba el aporte de la eficacia marginal del capital del empresariado cuando era dinamizado por el Estado. Este economista clásico confiaba en la reducción del déficit del desempleo por los grandes incentivos del Estado al sector privado. El análisis keynesiano insiste en el comportamiento del consumidor. Si este es optimista, y esta es la clave, se supera la incertidumbre de los mercados, y las expectativas hacia el consumo son buenas, consumirá y también ahorrará más.

Este comportamiento mantendrá estable los niveles del consumo y por ende los empresarios encontrarán incentivos suficientes para mantener la producción y elevarla. De igual forma, el ahorro conseguido se puede direccionar a lo empresarial si las empresas logran encontrar vínculos con este trabajador para agenciar inversiones. Si esto ocurre, los beneficios son exponenciales, pues el ahorro destinado a la inversión afecta la demanda agregada, propicia más empleo y finalmente afecta positivamente el pago de impuestos armando un ciclo virtuoso el cual permite *la buena vida*. Un elemento clave en este ciclo sinérgico entre consumo y empleo es la confianza. Si hay confianza existirá el optimismo y esta

confianza sólo es viable con un gobierno de lo público que coopera con el sector privado.

Por eso Keynes (2003) deposita en el Estado la responsabilidad de propiciar esta confianza a largo plazo generando inversión sostenida con cargo a la deuda pública.

Lo que se espera del Estado, quien está en posición de calcular la eficacia marginal de los bienes de capital con una perspectiva a largo plazo y sobre la base de la ventaja social general, es adoptar una responsabilidad cada vez mayor en la organización directa de la inversión; ya que parece, probablemente, las fluctuaciones en las estimaciones que hace el mercado respecto a la eficacia marginal de los diferentes tipos de capital, calculadas conforme a los principios, serán demasiado grandes para ser compensadas por cualesquiera cambios viables en el tipo de interés (p. 164).

Este papel del Estado, por ende, queda supeditado a tres acciones muy delimitadas: la primera, los inversionistas obtengan el rendimiento suficiente de sus inversiones, esto debe ser garantizado a través de la intervención del Estado en la regulación de los marcos fiscales; la segunda, incentivar el gasto del Estado en programas sociales y la tercera, la más relevante, las variaciones en los tipos de interés. Las tres implican la necesidad de establecer una fuerte confianza entre

lo privado y lo público, y de ahí la imperiosa creación de puentes, de sinergias, de esquemas de coordinación que posibiliten garantizar la inversión privada.

1.3 Neokeynesiano: de Samuelson a Krugman

Después de la segunda guerra mundial y durante el proceso de construcción del orden bipolar, se va organizando en torno a las ideas fundamentales de Keynes un conjunto de autores quienes logran la integración de los presupuestos fundamentales de este teórico, con las visiones neoclásicas. El orden internacional y el ascenso del Estado benefactor se constituyen en elementos clave para darle fuerza a la importancia de un Estado intervencionista y del fortalecimiento de las instituciones en la reorganización de una Europa arruinada por la guerra.

Por sus características conceptuales y técnicas, al conjunto de economistas que integran esta escuela, se les categoriza como macroeconómicos por los diversos enfoques realizados a nivel global. Cuestionan duramente las recetas neoliberales del desmonte del Estado y la ausencia de análisis sobre las fallas de los mercados, combatiendo con fuerza la idea de mercados perfectos. Sus postulados se centran en corregir las anomalías de estos mercados, las cuales son negadas por los teóricos del neoliberalismo y los defensores de la racionalidad neoliberal.

El proceso de fusión entre las ideas neoclásicas y los puntos principales del keynesianismo es desarrollado ampliamente por el trabajo de Paul Samuelson, quien acuña el concepto de *Neokeynesiano*. Paradójicamente, la escuela de economistas Neokeynesianos domina el ámbito académico en el mundo bipolar emergido de la segunda guerra mundial, se afirma lo paradójico, puesto que Keynes nunca aceptó ingresar a impartir clases a ningún centro académico.

En este sentido, el Neokeynesianismo llega a convertirse en el dogma económico en el ámbito universitario e institucional por las herramientas técnicas que proporciona en la materialización y concreción del famoso *welfare state*. La insistencia en la obtención del pleno empleo y la intervención del Estado en la corrección de las convulsiones de los mercados, hacen de los principales expositores de esta escuela, actores preponderantes del mundo bipolar. Con la caída del muro de Berlín, y el ascenso del mundo global, el neoliberalismo se afianza en el ámbito académico y destrona a la ortodoxia Neokeynesiano.

Es reiterado el análisis en los autores más preponderantes del Neokeynesianismo, en especial en Samuelson, Stiglitz y Krugman, quienes hacen un duro cuestionamiento sobre las fallas del capitalismo como sistema, frente a su fuerte incapacidad para lograr la armonía y por ende la perpetuación del modelo hacia el futuro. Estos autores coinciden casi de manera unánime sobre la necesaria regulación estatal en torno a los vaivenes y convulsiones que propicia

la volatilidad de los mercados. Un punto de diferenciación entre Keynes y los Neokeynesianos estriba en que el primero defendía la intervención indirecta y periodizada sobre los mercados, los segundos consideran que debe existir una injerencia directa, un monopolio del Estado sobre la economía.

Los Neokeynesianos proponen en este sentido una fuerte intervención en forma de monopolio del Estado, una intervención en la demanda agregada y en especial a sus diversas variaciones, ello decididamente articulado con una regulación total del sistema capitalista con normas que les pongan freno a los fallos del mercado, y esto solo se puede lograr con instituciones fuertes, independientes y con unos diseños de políticas de estímulo a lo público que garanticen la riqueza y en especial el empleo. A continuación, destacaremos las ideas de los teóricos fundamentales del Neokeynesianismo empezando por el fundador del concepto Samuelson (2019), La corriente que nosotros estamos abordando corresponde a la que habla del aprovechamiento del capital ocioso de los privados.

Cuando se habla de asociación público privada, el Estado no le entrega todo al particular, lo que hace es buscar su capital para seguir cumpliendo la satisfacción del interés general, esto quiere decir, el Estado sigue atado a sus funciones legales, esto no es desregulación, es crear un escenario jurídico en el cual el Estado no tenga prerrogativas pero que ese capital privado claramente sirva

para el desarrollo y sostenimiento del interés general y demás fines del mismo, es decir, una manera más de financiarse como Estado.

Uno de los textos considerados en el mundo moderno, más leídos es el clásico *Economía* de Paul Samuelson (2019). Este texto, pensado como un manual para estudiantes, no pierde vigencia puesto que el autor precisa las consideradas tres preguntas vitales para la economía actual: bienes y servicios (qué se debe producir y en qué magnitud), cómo se producirán esos bienes (fuerzas productivas: trabajo, capital o tierra) y a quiénes van dirigidos esos bienes y servicios (mercados).

Altamente influenciado por su experiencia de vida en la gran depresión, el Premio Nobel Samuelson retoma muchos de los postulados keynesianos de la irracionalidad del comportamiento económico, ello no implica un rechazo tajante ante la posibilidad de un individuo racional, pero a manera de acotación señala la posibilidad de lo irracional en su comportamiento. El cisne negro de lo imprevisible, la fuerza del azar y el problema en el empresario de no recibir siempre lo que se aportó, son un elemento central en la exploración teórica de este Premio Nobel.

De talante más radical Joseph Stiglitz, también Premio Nobel y uno de los economistas vivos que más influyen en el mundo contemporáneo, centra gran parte de sus presupuestos teóricos en entender los desajustes de la economía

global y del desarrollo de la racionalidad neoliberal. Férreo opositor a las recetas neoliberales, este economista ha estudiado el serio problema de las asimetrías en el manejo de la información en los diversos actores del mercado. De amplia y variada bibliografía, así como una fuerte abundancia de columnas de opinión, Stiglitz es conocido por sus ataques virulentos al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial.

Luchinger (2011, p.178) precisa sus temáticas en términos de que los “antiglobalización” y, en específico, los que se oponen a las privatizaciones o la reducción del Estado tienen un apoyo militante en Joseph Stiglitz. Pero en su intento de desmontar lo que el capitalismo de avanzada ha creado -el escenario de la aldea global- los mercados libres y sin regulación han mostrado, en comparación con otros sistemas, que dan un resultado económico superior.

Otro Premio Nobel, Paul Krugman (2020), trabaja en textos recientes lo que él denomina la desmitificación de la economía en especial, cuyo propósito es desenmascarar las falacias economicistas de los liberales ortodoxos. Estos postulados son denominados por Krugman como las bases de una *economía fake* que se nutre de *ideas zombis*, es decir un conjunto de axiomas que han sido refutados desde todas las aristas posibles y aun se niegan a fenecer. Estas ideas liberales siguen devorando los marcos cognitivos de las personas y se arrastran como zombis en el mundo actual, los *economistas zombis* del

neoliberalismo se niegan a abandonar sus ideas a pesar de la abundancia fáctica que las contradice: *“una idea que debería haber sido eliminada por la evidencia, pero que se niega a morir”* (Krugman, 2020).

Un resumen del contexto de las ideas de Paul Krugman lo esboza Galindo Martin, quien señala que después de la Segunda Guerra Mundial la humanidad logró un consenso al considerar que es necesario que el sector público intervenga en la regulación del mercado para evitar y corregir sus fallas. Sin embargo, en el último tercio del siglo, so pretexto de que las ideas de Keynes generaban efectos nocivos en la economía: *efectos crowding-out*, riqueza, endeudamiento. Como alternativa, se propone que el mercado sea el “encargado de conseguir los distintos objetivos de política económica”. Krugman se opone a esta idea, ya que aun en el contexto más reciente y conforme con los cambios sociales está probado que estas teorías de apertura plena del mercado y minimización del Estado no siempre funciona, muestra de ello son las constantes y calamitosas crisis financieras y macroeconómicas (2008, p.32).

1.4 Síntesis de los presupuestos básicos de los Neokeynesianos.

A continuación, presentamos una infografía que resume las ideas fundamentales de los Neokeynesianos, empleando la propuesta de análisis de contenido teórico que desarrolla Imre Lakatos (Palacios, 2, p. 36-37)



Figura: 1. Presupuestos básicos de los Neokeynesiano
Fuente: Sommer (2009, p. 36-37)

1.5 Nuevas Lógicas Nuevos Economistas: Chang, Acemoglu y Mazzucato

Frente a los avances de las narrativas neoliberales y a la colonización de los marcos cognitivos, así como al proceso ininterrumpido de cooptación del lenguaje progresista por los economistas neoliberales, surgen nuevas voces disidentes que cuestionan con fuerza el relato neoliberal del triunfo individualista y de la destrucción creativa. En especial en este aparte daremos un repaso a las principales nuevas posturas teóricas, que cuestionan con fuerza las verdades aceptadas en los imaginarios promovidos por los *mass media*. Una de ellas es la referida a la intervención del Estado y a las relaciones entre empresa privada y empresa pública.

Iniciamos este proceso con una aproximación al ímpetu de las nuevas ideas de Ha-Joon Chang, economista nativo de Corea del Sur, profesor de la universidad de Cambridge, y creador de una fuerte corriente que bebe sus orígenes en las ideas de Keynes y que él mismo denominó una nueva *política económica institucional*. Crítico radical de la reescritura de la historia económica por parte del neoliberalismo, se ha dedicado a desmontar la mitología del libre mercado haciendo fuertes análisis estocásticos, de historia comparada y de categorización de ejemplos que son contrarios a la imagen popular que ostenta el discurso de la mano invisible.

Uno de sus textos (Chang, 2009) inicia con una historia que de entrada pone en jaque los supuestos tradicionales del neoliberalismo. Nos invita a imaginarnos una empresa, financiada con dinero del Estado, que lanza al mercado un producto para competir en escenarios globales. Pero este producto fracasa, no obtiene los beneficios deseados y solicita ingentes cantidades de dinero para seguir financiando su producto. En contra de la opinión pública mayoritaria, que cuestionaba al Estado por los empréstitos, se sigue financiando la idea hasta que este producto en particular logra posicionarse en un mercado global. Y no solo se presta el dinero, se prohíbe la comercialización de productos que entren en competencia con lo que vende la empresa. Los tres supuestos que se están enfrentando son el de la iniciativa privada, el del tiempo de ellas y sobre todo el de la innovación privada. El nombre de esta corporación es Toyota. Lo que demuestra Chang con este ejemplo es que una economía privada necesita obligatoriamente de regulación, de intervención y de apalancamiento.

En uno de sus apartes Chang (2009) se enfrenta de manera abierta a un periodista internacionalmente reconocido por su defensa del libre mercado y la ejemplificación de las bondades del mundo global. Nos referimos a Thomas Friedman, quien en su libro *La tierra es plana* (2012) se dedica a explicar y a promover el uso de directrices estratégicas de economía neoliberal contenidas en lo que se propone como las fuerzas aplanadoras de la economía. En especial las reglas que Friedman dictamina como el *corsé dorado*, una especie de vestido que

deben usar los Estados si quieren alcanzar el ultra capitalismo de los países del primer mundo.

Las ventajas de la globalización, según Friedman (2012), es que posibilitan a los países atrasados dar saltos que apalancan la distancia, pero obviamente deben usar este corsé dorado, en ocasiones les podrá quedar apretado. Chang cuestiona fuertemente este recetario neoliberal, haciendo una síntesis, así:

Al describir el corsé dorado (Friedman, 2012), compendia en buena parte la ortodoxia económica neoliberal de nuestro tiempo: para encajar en él, un país debe privatizar las empresas de propiedad estatal, mantener baja la inflación, reducir el tamaño de la burocracia gubernamental, equilibrar el presupuesto (si no tiene superávit), liberalizar el comercio, desregular la inversión extranjera, desregular los mercados de capitales, hacer convertibles las divisas, reducir la corrupción y privatizar las pensiones. Según él, este es el único camino hacia el éxito en la nueva economía global. Su corsé es el único equipo adecuado para el duro pero emocionante juego de la globalización (Chang, p. 39).

Paradójicamente, con amplios ejemplos de la realidad económica y con análisis comparativos, Chang evidencia precisamente lo contrario. Solo los países que no ponen en práctica al pie de la letra este recetario, son los que han logrado prosperidad. Nuevamente Japón salta a la palestra, pero es también posible

mencionar a China, con su modelo exitoso de capitalismo hacia fuera y retorno de la inversión hacia adentro, o Finlandia, con la apuesta permanente en la interrelación entre empresa y sector privado, destinando ingentes cantidades de recursos a dinamizar la investigación privada.

Chang también ilustra un proceso poco explicado en las historietas neoliberales del triunfo de la iniciativa privada. La apertura de mercados. En su análisis histórico enfatiza que esta se obtuvo a la fuerza. El capitalismo impuso a cañonazos la apertura de mercados en Japón, China e India. Contrario a lo que se creería, fue la fuerza naval de Inglaterra la que dio apertura a los nuevos mercados y el prototipo se mantiene, pues los países más exitosos en prácticas neoliberales son precisamente los que han logrado imponer la doctrina del *shock capitalista* (Klein): Chile con la dictadura de Pinochet y Singapur con un modelo semidemocrático donde hay fuertes rasgos totalitarios.

En la otra arista del debate, Chang (2012) destroza el famoso supuesto: *debemos crear riqueza para luego distribuirla*. Precisamente los países más neoliberales del mundo son los más inequitativos en estas formas de distribución de la riqueza. Por ejemplo, el caso de Chile que se vio abocado a reformar su constitución por las fuertes revueltas populares que se dieron entre octubre del año 2019 y marzo del año 2020, las cuales dejaron más de 2200 heridos y 34 personas fallecidas. En Colombia el estallido social de abril del 2021 dejó un saldo

de 42 personas fallecidas y más de 1200 heridos en diversas modalidades de violencia del Estado. Detrás de este gran malestar está implícito el alto nivel de desigualdad en América Latina.

Por lo general esta riqueza nunca se logra distribuir de forma efectiva. Las inversiones extranjeras se hacen con una serie de concesiones del Estado al capital trasnacional y una de ellas es la de impuestos bajos y seguridad jurídica en torno a normas que los benefician. Después de realizar su labor extractivista, estas empresas en la mayoría de los casos se retiran y se llevan su capital dejando altos niveles de pobreza y desigualdad.

En la coyuntura actual colombiana se debate políticamente la reconversión del territorio del Norte del Cesar ante el retiro de la multinacional Prodeco. Simplemente decidieron retirarse porque consideran inviable económicamente la explotación del carbón, la pregunta es: ¿qué ocurrirá ahora con un territorio que dependía exclusivamente de la extracción de las minas de carbón? La historia se repite en el caso del capital extractivista en Colombia y la riqueza no se distribuye por una multiplicidad de fenómenos, pero sin lugar a duda, Chang (2012) enfatiza en que el problema está en las condiciones de política económica y regulación fiscal que colocan los inversionistas globales, muchas de estas ligadas a la implementación de recetas neoliberales.

Según Friedman (2012) si pones al gobierno a administrar el Sahara en dos años tendríamos escasez de arena. Este chiste, popularizado al máximo, sintetiza la idea neoliberal de la necesaria desaparición del Estado. Minimizarlo al máximo, y que este termine interiorizando lógicas de acción neoliberal, para que la perfectibilidad de la mano invisible logre la regulación. Dos economistas premio nobel, rechazan tajantemente este elemento, reiterado en la narrativa neoliberal: la desaparición del Estado.

Basándose de igual forma en el análisis del método comparado y en la revisión histórica, Acemoglu y Robinson (2020a, 2020b) controvierte la obligada desaparición del Estado. Con un ejemplo muy sencillo señalan las diferencias abismales entre dos lugares: Sonora (Arizona) y Sonora (México). Enfrentando los lugares comunes que explican el subdesarrollo, como la geografía, la cultura, los asesores económicos y los políticos, estos autores proponen una nueva forma de entender las abismales diferencias entre un mismo lugar geográfico dividido solo por un muro. Esas diferencias son el tipo de instituciones que se desarrollan. La fuerza de las instituciones y el carácter regulador de las mismas para evitar el poder de la élite son esenciales para configurar el desarrollo.

Los Estados pueden crear instituciones extractivas como las coloniales (que aún perviven con rasgos modernos en la Colombia actual) o instituciones inclusivas como las que priman en los países altamente desarrollados. Los autores

con una amplia evidencia empírica argumentan las divergencias entre el país que habita el centro, es decir las capitales más desarrolladas de Colombia y la periferia, la otra Colombia, la que no logramos percibir, la que esta oculta ante la mirada de todos. Plantea Acemoglu y Robinson (2020a, 202b) esta idea, cuando explica que:

Colombia no es un caso de Estado fracasado a punto de hundirse. Sin embargo, es un Estado sin centralización suficiente y con una autoridad lejos de ser completa sobre todo su territorio. Aunque el Estado pueda proporcionar seguridad y servicios públicos en grandes áreas urbanas como Bogotá y Barranquilla, existen partes significativas del país en las que proporciona pocos servicios públicos y prácticamente ninguna ley y orden. En su lugar, existen grupos y personas alternativos que controlan la política y los recursos. En algunas partes del país, las instituciones económicas funcionan bastante bien, y hay niveles elevados de capital humano y habilidad emprendedora; no obstante, en otras partes, las instituciones son muy extractivas, y ni siquiera proporcionan un mínimo nivel de autoridad estatal. La violencia y la falta de instituciones estatales centralizadas de este tipo inician una relación simbiótica con políticos que dirigen las partes funcionales de la sociedad (2020a, p. 246-247).

Por ende, el problema no es la desaparición del Estado, es su fortalecimiento y en el caso específico de Colombia es la vital e imperativa necesidad de que el Estado llegue a cubrir todo el territorio nacional.

Algo interesante en la propuesta teórica de Acemoglu y Robinson es que las instituciones extractivas edifican círculos viciosos de pobreza mientras las instituciones inclusivas crean círculos virtuosos de la economía. Obviamente es necesario entender que solo con un Estado fuerte, unas normas interiorizadas y un funcionamiento de las instituciones afincado en el contrapeso de poderes, las élites no podrían cooptar el Estado y se lograría detener el avance de *las leyes oligárquicas* inherentes a toda forma organizacional según Roberts Mitchell.

¿Cómo se puede pasar de un conjunto de instituciones extractivas a instituciones inclusivas? Estos dos economistas insisten en las coyunturas críticas, las cuales lograrían transformar los procesos con la fuerza de las acciones colectivas y de una sociedad civil permeada por la idea de ciudadanía y de normas como punto de partida de la movilización. Transitar el pasillo estrecho entre una sociedad con ciudadanía moderna y con instituciones fuertes sería uno de los temas vitales para poder alcanzar altos niveles de desarrollo, con instituciones que funcionen en todo el territorio de una nación.

Finalizamos este recorrido teórico abordando a una de las autoras más reconocidas en el mundo actual. Nos referimos a la economista italiana Mariana Mazzucato. Profesora de la asignatura de innovación y valor público en el Instituto de Innovación y Propósito Público de la Universidad College de London. En el 2013 publicó el libro *El Estado emprendedor: mitos del sector público frente al*

privado. Esta pensadora global, termina de hundir la historia oficial del neoliberalismo al explicar la relación entre innovación y gasto público.

Una de las historias que más inspira en torno a la cultura del emprendimiento es la narrativa edulcorada hasta el cansancio del emprendedor solitario, en el garaje de sus padres y con cero recursos logra una idea genial la cual lo hace multimillonario. Obviamente nos referimos a la historia de Apple, y a sus ideas innovadoras en el campo de la tecnología. En películas, cómics, series de televisión y una ingente cantidad de libros de auto superación y de espíritu del emprendimiento, se ha popularizado la idea de que la genialidad de Steve Jobs nació de la nada. En la perspectiva del *self made man*, la persona que se hace a sí mismo, con su iniciativa y carácter genial logra el éxito en un mundo que cambia y es volátil día a día es una de las más promovidas en los desarrollos prácticos de la psicología positiva.

Pero Mazzucatto desmonta este mito del emprendedor genial y solitario, ella explica cómo toda la innovación de Apple dependió exclusivamente de los avances del Estado norteamericano producto de las investigaciones desarrolladas en la misión a la luna.

La autora se pregunta por qué en los casos de éxito como el de Apple el Estado es borrado de la historia, y qué efectos tiene este olvido. Para responder

este interrogante, lo primero es comparar este caso con lo que ocurre en las farmacéuticas, sector real del mercado en el cual se considera que los altos precios de los medicamentos son justos si se toman en cuenta las altas inversiones de las farmacéuticas en la investigación; pero lo que no se indica con los altos apoyos económicos del Estado, solo en los Estados Unidos el aporte anual es de treinta y un mil millones de dólares para la investigación básica. Ahora, con este ejemplo, se ha creado la idea de que los Estados Unidos con el caso ejemplarizante de que el mercado libre es el modelo óptimo, esto genera un efecto psicológico referente a que el mercado tiene la suficiente fuerza innovadora, opuesta a la burocracia e inercia del Estado.

Lo que es importante destacar de este ejemplo, es cómo la articulación entre el Estado y el sector privado, han creado un escenario en el que el progreso y el avance en la investigación tecno científica se constituye en el motor de un nuevo desarrollo sostenible, en la medida en que, de un lado, la empresa sigue siendo orientada por los criterios de la libre entrada al mercado y la libre salida, por su parte, el Estado tiene la función de definir reglas aplicables a los sectores en los que participan las empresas privadas, constituyéndose en un equilibrio. La misma idea o estructura articuladora puede observarse en los casos de las Asociaciones Público-Privadas.

En este capítulo se han bosquejado las principales ideas que enfrentan de forma directa y con una fuerte evidencia empírica, soportada en el método histórico

comparativo, la historia oficial del neoliberalismo y de la forma altamente seductora como su racionalidad neoliberal coloniza los espacios de la vida humana. Los economistas esbozados a lo largo de los párrafos anteriores, insisten en señalar las fallas del mercado, Keynes se focaliza en los problemas del empleo y las imperfecciones del mercado, los neokeynesianos siguen la estela dejada por las olas imperiosas de su análisis, centrándose en otras imperfecciones, Samuelson y Stiglitz como fuertes críticos a las asimetrías del mundo global, Krugman y Chang evidenciando las falacias y retóricas escritas de las ideas *zombies* del neoliberalismo, Acemoglu y Robinson precisando la importancia de las instituciones y de la decidida intervención del Estado y Mazzucato caracterizando el rol de lo público en la dinamización de la empresa privada. Todos de una forma directa e indirecta están aparejados con uno de los objetivos de desarrollo: la necesaria articulación entre Estado y empresa.

En su trayectoria investigativa, esta economista, se dedica a entender por qué los medios masivos invisibilizan el aporte del Estado en el desarrollo de los mercados más innovadores, sobre todo cual es la importancia de reescribir constantemente la historia de la innovación sin precisar lo que hacen los Estados desde las finanzas públicas para propiciar la innovación disruptiva. Uno de sus estudios pioneros es el caso de la industria farmacéutica, que solo en Estados Unidos ha recibido más de 31 mil millones de dólares para sus proyectos de investigación, lo grave de esto, es que el precio final de los productos no refleja la

inversión de lo público, y tampoco se destaca en las narrativas mediáticas como estas grandes invenciones vienen siendo financiadas con los impuestos del ciudadano común y corriente.

El caso de Apple es uno de sus estudios más destacados en el ámbito académico, en él se demuestra como todas las invenciones tecnológicas de esta megaempresa tienen sus orígenes en el desarrollo de proyectos militares financiados con presupuesto público. La narrativa neoliberal al no destacar el aporte de lo público a la gran destrucción creativa mantiene una idea generalizada en el inconsciente colectivo: el Estado es incapaz por su amplia burocracia y sobre todo no se mueve, es impotente ante los procesos de cambio de su entorno.

Ese ha sido durante décadas el discurso de organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) que han recomendado a los países pobres y de nivel medio achicar y acorralar al Estado para alcanzar el desarrollo. (En esta línea de pensamiento queda claro la importancia de promover la interrelación efectiva entre un Estado intervencionista y el empresario inversor, las sinergias entre lo público y lo privado se hacen esenciales para generar desarrollo económico a largo plazo. Keynes y sus postulados hoy más que nunca están vigentes y sus ideas fundamentales de la regulación del Estado, de la intervención directa y de la creación de empleo con cargo a la deuda pública siguen estando vigentes en las enconadas y duras batallas contra el relato neoliberal.

En el capítulo siguiente abordaremos una interrelación jurídica que asume muchas de las ideas abordadas en este capítulo inicial, nos referimos a las Asociaciones Público-Privadas, como modelo de financiación de obras e infraestructura que conlleva en su espíritu la colaboración del sector privado para el cumplimiento de los fines de la administración pública. En este aparte analizaremos las características de este particular modelo de cooperación entre lo público y lo privado y las ventajas y desventajas que ofrece en el escenario nacional, y a su vez los aspectos negativos que impiden que los municipios de escasos recursos no puedan aprovechar dicho acierto normativo para su desarrollo social y físico.

CAPÍTULO II INSTITUCIÓN DE LAS ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADAS COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS Y OTRAS FORMAS DE ASOCIACIÓN ESTATAL

2.1 La institución jurídica de la Asociación Público- Privada -App- en el contexto económico.

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) o *Public-Private Partnerships* (PPP) - por su sigla en inglés- son un instrumento en la contratación estatal en el que el sector privado y el sector público trabajan mancomunadamente en proyectos, iniciativas y propuestas para lograr mejores resultados en el desarrollo de dichas propuestas, las cuales pueden ser de índole energética, de transporte, telecomunicaciones, agua y/o saneamiento.

Es necesario precisar que las APP son concebidas como técnicas de gestión que permiten utilizar de mejor forma los escasos recursos que posee el Estado y robustecerlos con la participación del privado, este tipo de acción pública proviene del debate generado a fines de los ochenta y comienzos de los 90 en torno a la escuela de la Nueva Gestión Pública (Hood, 1991).

Savas (1990) en el mismo contexto temporal utiliza el análisis de las privatizaciones para incluir las APP como la metodología de injerencia del mercado

en el sector público. Esto debido a la existencia de ciertas áreas en que el Estado no posee los recursos económicos, ni tampoco las capacidades para intervenir, de ahí que se establezca un instrumento el cual implique el acuerdo con el sector privado para el desarrollo de una de las actividades de infraestructura que el Estado tiene a cargo.

Las APP se presentan, entonces, como acuerdos innovadores del sector público y el sector privado que permiten una mejor movilización de recursos bien sea de capital como de *know-how* (conocimiento y experticia), para llevar a cabo las iniciativas de gobierno del sector público y así ejecutar de modo ágil este tipo de proyectos.

En la Figura 2 podemos observar la relación, proporción y prospectiva entre las APP en Latinoamérica y el mundo.

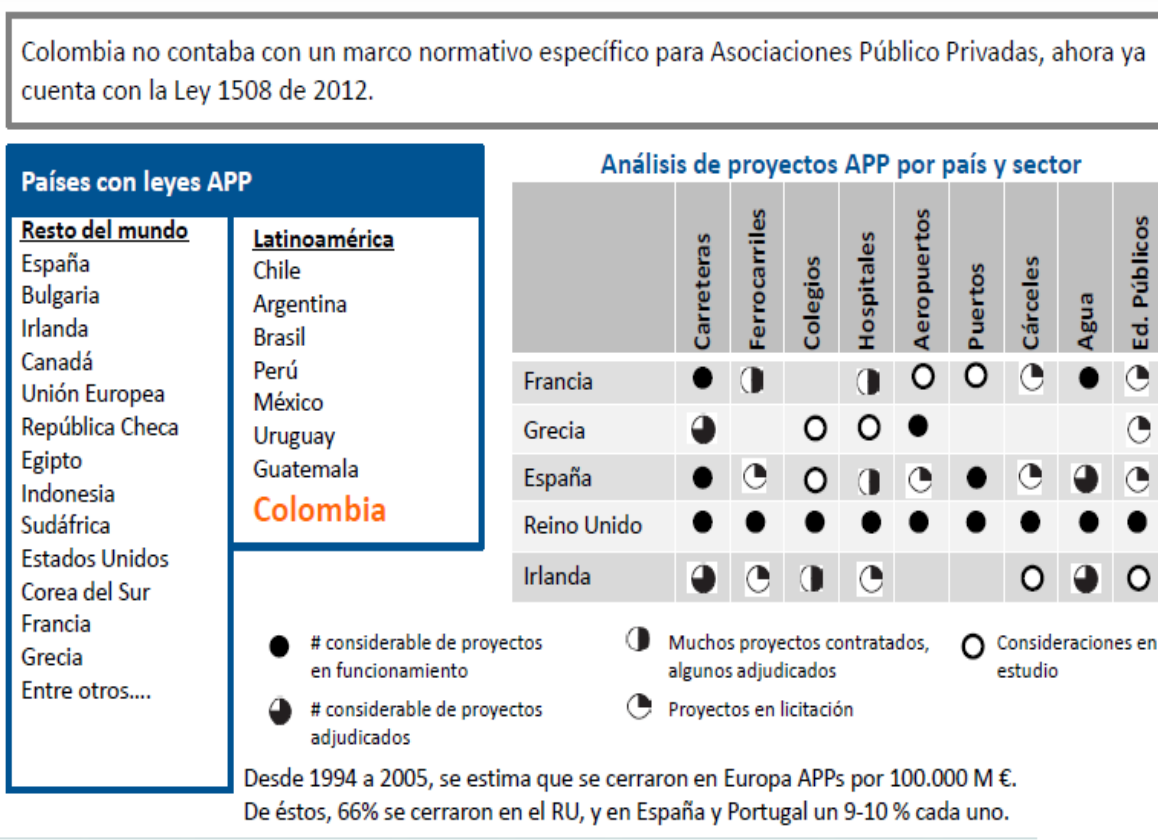


Figura 1. Análisis de proyectos APP por países y sector

Fuente: Dirección Nacional de Planeación 2012.

Si bien en la tabla podemos ver como en Latinoamérica y el mundo se ha avanzado en la expedición de disposiciones jurídicas que permitan que los particulares tengan participación directa e indirecta en la ejecución de proyectos públicos, cabe destacar que para ello existen dos líneas de acción bien definidas así: la de iniciativa pública y de la privada.

La Resolución del DNP 3656 de 2012 establece los parámetros para la evaluación del mecanismo de asociación público privada como una modalidad de ejecución de proyectos sobre la Ley 1508 de 2012 y el Decreto número 1467 de 2012. Dicha Resolución suministra los elementos para adoptar los parámetros y justificar la utilización del mecanismo de Asociación Público Privada; es decir, podemos inferir que es una “Metodología del Comparador Público Privado” contenida en el anexo de la misma Resolución. Con base en dicha información una entidad pública competente puede justificar dicho mecanismo (de contratación) ante el Departamento Nacional de Planeación o la entidad de planeación de la respectiva entidad territorial, sirviendo como metodología de evaluación, comúnmente aceptada, que permite identificar, ponderar y valorar los beneficios y riesgos de ejecutar un proyecto bajo tal esquema.

En otras palabras, La Resolución 3656 de 2012 se refiere al Comparador Público Privado, que es una herramienta, ésta coteja la APP Privada con un Proyecto Público de referencia, teórico, hipotético, y permite identificar cual es más eficiente con el concepto del El VPD -valor por dinero- determina la diferencia entre el valor presente para desarrollar un proyecto de modo más eficiente posible y el valor presente del mismo proyecto desarrollado bajo un esquema de Asociación Público Privada (APP).

En lo que concierne al diseño y la planeación de los proyectos con base en los cuales se resolverán tales necesidades es la entidad pública la que estructura la idea, pero en ella puede participar el sector privado. Finalmente, la financiación de dicho proyecto es a través de la explotación económica de la asociación público-privada, constituida bien sea con aportes públicos o de ambas entidades partícipes.

Cuando la APP es de iniciativa privada la conceptualización, la prefactibilidad y los estudios de factibilidad recaen sobre el privado teniendo en cuenta que el concepto inicial también procede de este ente. Debido a que la APP es de iniciativa privada puede, o no, haber recursos públicos, ya que es responsabilidad del ente privado asumir por riesgo propio y sin obligación del ente territorial los costos asociados a dicha iniciativa.

Es pertinente resaltar que las instituciones financieras internacionales (IFI) han apoyado las APP mediante el otorgamiento de préstamos en condiciones financieras favorables y proporcionando asesoría en la formulación, la ejecución y la evaluación de proyectos. Para el tercer trimestre de 2021 en Colombia se han incluido 803 proyectos en el Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP) que presentan las siguientes características:

- Del total de proyectos registrados, 299 proyectos se encuentran en etapas de evaluación, aprobación, adjudicados o contratados (vigentes). Sin embargo, 182 proyectos están en etapas que superan su plazo máximo de ejecución.

- 504 proyectos se encuentran rechazados, desistidos por el proponente, fallidos declarados desiertos, lo que representa un 62,76 % del total.

- De la totalidad de proyectos vigentes, 225 son de iniciativa privada, lo que representa el 75,25 %, mientras que 74 corresponden a iniciativa pública, lo que equivale al 24,75%.

Durante el tercer trimestre de 2021 se registraron 7 proyectos nuevos, cantidad que representa un 0,87% de todos los proyectos registrados en el RUAPP. Dicha inclusión mantiene la dinámica en la generación de proyectos de infraestructura bajo el esquema de asociación público-privada (APP) en el país (RUAPP, 2021, p. 02).

De acuerdo con la Oficina de Evaluación y Supervisión una APP es: “Un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad pública para brindar un activo o servicio público en el que la parte privada asume un riesgo importante y la responsabilidad de la gestión, la remuneración está vinculada al desempeño” (BID 2017, p. 4). Esta definición siendo la más amplia y global es la adoptada por la banca multilateral y por el sector privado al momento de caracterizar este instrumento jurídico contractual (la APP), el cual está diseñado con una finalidad económica, es decir, obtener sinergias a partir de los excedentes del capital

privado para el desarrollo de proyectos que satisfagan necesidades de interés general.

En palabras del Banco Mundial, estas inversiones ayudan al desarrollo de las poblaciones en favor del “alivio de la pobreza, la igualdad, el crecimiento y los resultados de desarrollo específicos, tales como la creación de empleo, el acceso al mercado, la salud y la educación” (Dintilhac, Ruiz-Núñez y Wei, 2015).

Desde el contexto económico, La institución de una APP lo que nos muestra es que a través de un acuerdo de voluntades entre el Estado y un particular, puede generarse mayores índices de desarrollo y sostenibilidad, en la medida en que se mejora la disponibilidad de recursos para cumplir con el ciclo de activación económica de un determinado sector y, al mismo tiempo, se cumple con una de las finalidades del Estado en cuanto a la obligación de dotación de infraestructura física que permite el desarrollo de las demás actividades económicas con mayores indicadores de eficiencia y efectividad. Así, las APP son una modalidad contractual que permite que el Estado reciba apoyo de particulares o capital privado (inversionista privado, mercados de capitales, accionistas) para el desarrollo de proyectos a través de un operador o constructor “(EPC - Engineering, Procurement and Construction)”, quien es el responsable de la coordinación y adecuada administración de los fondos suministrados por el tercero (en color amarillo) a los respectivos entes territoriales. (denominados usuarios -color gris-), como puede apreciarse más ampliamente en la figura uno.

En la figura número tres: “¿Qué es la Asociación Público-Privada?”, se puede apreciar un esquema gráfico de los elementos inmersos en la definición conceptual de lo que es una Asociación Público-Privada; los entes intervinientes y su conexión entre unos y otros.



Figura 1 ¿Qué es la Asociación Público-Privada?

Fuente: Banco Mundial, Asociaciones Público-Privadas- Guía de referencia. Versión 2.0. 2014

2.2 Las Asociaciones Público-Privadas App en América Latina.

Con base en las experiencias exitosas de las Asociaciones Público Privadas en Europa y debido a su rápido crecimiento en Gran Bretaña desde 1992, respecto a proyectos de transporte, prisiones y hospitales, al igual que infraestructura de

bienestar del Estado (educación, sanidad, ayuda social, vivienda, servicios culturales), Whitfield (2018) , América Latina empezó a interesarse por las ventajas de esta modalidad de inversión y de gestión para la provisión de infraestructura y servicios públicos de manera integral. Este trabajo mancomunado a raíz de la incorporación del sector privado ha favorecido la región y ha permitido poner en marcha nuevos y novedosos modelos financieros, cuyo diseño, operación y mantenimiento han arrojado resultados positivos para las economías.

Si bien la participación del sector privado en proyectos públicos no es nueva, el modelo de APP propone novedosos esquemas y ambiciosas metas para la dinámica público-privada tradicional, y la lleva a un campo más amplio, participativo y efectivo para la provisión de infraestructura y servicios públicos, según lo consideran Alborta, G. R., Stevenson, C. & Triana, S. (2011, p. 6).

Las relaciones contractuales entre el sector público y el sector que sirvieron de preámbulo a las APP tuvieron sus inicios históricos en la concesión de obra pública para la construcción de carreteras, Prieto (2002) define que “el sistema de concesión de carreteras es una estrategia que funciona con recursos de inversión privada” (pp 21), y en el marco de la primera G, la Ley 105 de 1993, en el Artículo 18 reza:

“...con el fin de administrar las carreteras entregadas por la Nación, así como la construcción, rehabilitación y ampliación de obras de infraestructura los

Departamentos, los Distritos y los Municipios podrán constituir entidades autónomas con personería jurídica, patrimonio propio con participación de los sectores público y privado. Estas entidades podrán emitir acciones, bonos, títulos, contratar empréstitos y ejecutar obras en forma directa o indirecta.” (Artículo 18, Colombia, C. D. (1993). Ley 105 de 1993).

A lo largo de los años se ha ido analizando en detalle un número de herramientas desde lo jurídico, social y económico, el cómo hacer estas más aplicadas a las realidades de transformación y desarrollo de país, ya que su utilización se ha extendido a obras de infraestructura y servicios públicos tales como: ferrocarriles, puertos, aeropuertos, sistemas de transporte masivo, hospitales, cárceles y edificios públicos, entre otros. El contrato de concesión representa un ejemplo tácito de Asociación Público Privada contractual, Al estudiar la Ley 1508 del 2012, podemos afirmar que un contrato de concesión es una forma de APP y esta regula las relaciones entre el particular y el privado, además establece los parámetros contractuales, contraprestaciones en diferentes aspectos tales como derechos en: tarifas, tasas, valorizaciones o derecho de participación en la explotación del bien.

Más allá de las diferencias que ya han sido ampliamente expuestas por la doctrina y jurisprudencia, lo que interesa para efectos del objetivo del presente trabajo, es resaltar la importancia que tiene la articulación del Estado con el sector privado para la generación de valor en lo que respecta al cumplimiento de las

funciones estatales. En ese sentido, se amplían las posibilidades que tiene el Estado de asegurar el bienestar de la población, por cuanto su accionar no depende de manera exclusiva de la disponibilidad de recursos, sino de la capacidad que tenga de atraer inversión privada para el cumplimiento de sus funciones.

Así, países de América Latina tuvieron la necesidad de trabajar de la mano de inversores privados al llegar el año 1990 y comprobar que el sector público mostraba dificultades para cubrir todas las necesidades de la región como la construcción, conservación y operación de infraestructuras públicas. Para finales de los años ochenta las primeras naciones que emplearon este modelo para financiar infraestructuras fueron México y Argentina. Luego, Chile lanzó su primer proyecto de APP en 1991 (Vassallo Magro, 2015).

Las asociaciones de municipios constituyen entidades administrativas descentralizadas de derecho público de orden intermunicipal con personería jurídica y patrimonios propios e independientes, con sus propios estatutos que lo integran y bajo el desarrollo de su objeto (Artículo 148 y ss. Ley 136 de 1994), dentro de las cuales la contratación se establece bajo la modalidad de APP, clasificando las necesidades pertinentes referenciadas en cada plan de desarrollo determinado en el país, departamento, ciudad o municipio. Es de anotar que los proyectos a desarrollar deben de realizarse de una forma adecuada, planificando

la ejecución de estos proyectos bajo una viabilidad económica, evitando excesos y posibles momentos que golpeen su buen desarrollo en los planes de acción con su respectiva pertinencia.

La contratación bajo la modalidad de APP no está exenta de éxitos y fracasos. Las crisis económicas han influido en la capacidad de gastos y endeudamientos de los países, las APP a nivel mundial también están pasando momentos de crisis debido a la retracción de gasto que tienen actualmente muchos Estados desarrollados, esto impone la necesidad de pensar adecuadamente y planificar el desarrollo de las APP, para evitar los excesos y la ejecución de proyectos inviables económicamente, o simple y llanamente innecesarios (Huapaya Tapia, 2013).

Suramérica es una de las regiones con mayor actividad en procesos de APP. En el anexo 1 puede verse de modo amplio cómo está estructurado el marco legal de las Asociaciones Público-Privadas en Latinoamérica. Este panorama nos permite observar ampliamente como durante las últimas décadas las reformas económicas de los años noventa y como las economías latinoamericanas, independientemente de su tamaño y grado de desarrollo, han empezado a brindar mayores espacios a la actividad privada para dar solución y celeridad a los proyectos y macroproyectos de la mano del sector privado, expertos especializados y la banca internacional. Además de ello, el crecimiento económico

de esta región ha incrementado las oportunidades de inversión del sector privado, al tiempo que los procesos de transformación legales, regulatorios e institucionales han promovido y facilitado la realización de nuevos proyectos de desarrollo.

2.3 Retos a futuro de la región para la aplicación del modelo contractual de las App.

Desde la creación de las Asociaciones Público-Privadas, los sectores en los que han funcionado de manera principal fueron los que están relacionados con la infraestructura productiva, sector integrado por todas aquellas obras que posibilitan incrementar los niveles de producción y eficiencia de los agentes del mercado que se encargan de la oferta productiva del país y que contribuyen al crecimiento de la economía, a partir del incremento en el intercambio de bienes y servicios a través de mejores canales. También esta forma de asociación se ha empleado en la construcción de infraestructura social, conformada por las obras y servicios que permiten ampliar el capital social de un país en términos de desarrollo humano y su posibilidad de acceder a mayores servicios y/o de mejor calidad.

Si se articulan, entonces, el mejoramiento en infraestructura productiva con el mejoramiento en infraestructura social se obtiene como resultado el primer pilar del desarrollo sostenible: mejores condiciones físicas que permitan el bienestar social y humano.

Las APP no son solo un mecanismo contractual, también son indirectamente precursoras de la equidad social, cuyo objetivo es mejorar los indicadores establecidos en los Planes de Desarrollos, donde se definen los grandes proyectos de desarrollo sostenible garantizando derechos, generando consigo oportunidades y tratos igualitarios; es así como las App son las verdaderas generadoras e impulsadoras de una inclusión social con pertinencia eficaz, renovadora de una justicia social donde cada uno reciba aquello que se ha ganado.

Es así como la equidad está ligada a la justicia social dado que la justicia a su vez presenta la misma característica que la equidad proporciona de acuerdo a las necesidades y los méritos establecidos; visto desde otro espacio, la equidad en derecho, equidad social, equidad con valor, son elementos que coadyuvaran a una repartición justa con referentes preestablecidos y bajo diferentes temáticas y matices que cada municipio tendrá su deber de exponer, valorar y establecer en las APP.

Es de anotar que en Colombia, se han utilizado herramientas para llevar a través de acuerdos y licitaciones competitivas de forma regular, contratos de concesiones con empresas privadas que proporcionen infraestructura, esto se viene haciendo desde 1991 a la falta de recursos públicos, debido a esto se inició todo un proceso con el sector privado, tomando fuerza desde entonces. Las concesiones se consideran un medio fundamental para aumentar las vías como

primer eslabón para incrementar la productividad, igual queremos hacer énfasis en que se pueden dar otro tipo de concesiones en lo ambiental, social, saneamiento básico y demás. A lo largo de los análisis, en los cuales se concluye que un municipio no puede depender solo de los recursos financieros y fiscales de la inversión pública, luego de estudiar las actividades económicas bajo Asociaciones Público Privadas, se determina han sido exitosas en América Latina y en otros lugares del mundo.

Es oportuno y coherente resaltar las ventajas que ofrece las App en cuanto a proyectos de servicios públicos, desarrollo de infraestructura, construcción de colegios, cárceles, vías primarias y terciarias entre otras. Aunque existen múltiples mecanismos contractuales en los cuales se encuentran inmersas las concesiones y son variados los esquemas para delimitar las respectivas responsabilidades que atañen al mantenimiento, edificación, diseño, puesta en servicio, en términos generales, una de las reglas económicas es: a mayor infraestructura, mayor competitividad, desarrollo sostenible, impulso económico e integración en forma creciente, un sinónimo de calidad de vida, democracia, equidad e inclusión social.

Existen múltiples mecanismos contractuales en los cuales se encuentran inmersas las concesiones y son variados los esquemas para relacionar las respectivas responsabilidades que atañen a mantenimiento, edificación, diseño, puesta en servicio, operación; los riesgos dependiendo del proyecto pueden o no

direccionarse al operador dependiendo de las fortalezas del ente privado involucrado. En términos generales, una de las reglas económicas es que a mayor infraestructura mayor competitividad, desarrollo, impulso económico e integración. A su vez, y en forma creciente, la infraestructura es un sinónimo de calidad de vida, democracia, equidad e inclusión social y no solo se comprueba la importancia de la infraestructura física complementada con sus servicios y el aprovisionamiento de esta, sino también la importancia de la tarea conjunta, privada y pública, para el crecimiento económico y la sostenibilidad, la disposición del capital humano y el clima de inversiones.

Tal como lo señala Da Rosa, a medida que la población y las economías de América Latina y el Caribe se expanden, las demandas por una infraestructura adecuada, equitativa, de mayor calidad y respetuosa con el medio ambiente ocurren. Pero a la misma vez, la infraestructura y los servicios derivados de su utilización deben responder de manera asertiva al conjunto de desafíos que enfrentan los países de nuestra región: urbanización acelerada; universalización del acceso a los servicios básicos de agua, electricidad y saneamiento; integración regional y global; adaptación y mitigación del cambio climático; desastres naturales (2013, IDB-MG-197).

La disposición y la calidad de la infraestructura y sus servicios afectan claramente a la productividad de un país, la competitividad de sus exportaciones, sus

posibilidades de atraer inversiones locales y extranjeras, y al nivel vida de sus habitantes (J Kogan, D Bondorevsky, 2016), además en consonancia con Aydalot. (1986), es pertinente y necesaria la modernización de las administraciones para tener una mejor velocidad de respuesta a las necesidades de los gobernados, además dichas soluciones estén debidamente ajustadas en términos de eficiencia y gestión político-administrativa para que de este modo respondan a las necesidades y también a las crisis que rodean los estamentos públicos.

Se debe aclarar, desarrollo económico no solo es la adquisición de elementos tecnológicos, sino también además incrementar la capacidad endógena de innovación del aparato productivo; esto obliga a la gestión de redes de innovación que involucren al sector privado, los aparatos académicos de investigación de la mano de los laboratorios e institutos tecnológicos a crear, evaluar y proponer proyectos bajo la metodología de Asociación Público-Privada.

2.4 Cambios en América Latina en la inversión en infraestructuras a través de una visión global.

Si bien existe un consenso generalizado para lograr niveles de inversión en América Latina, es imprescindible la participación constante tanto del sector público como del privado deben igualmente el crecimiento económico y la inversión en infraestructura reforzarse mutuamente. Por un lado, el crecimiento

ayuda a generar los recursos necesarios para financiar la inversión en infraestructura e impulsa la demanda de mejores servicios de infraestructura, mientras que por el otro lado, las mejoras infraestructurales incentivan la actividad económica y estimulan el potencial productivo de un país a lo largo del tiempo. (Coremberg, 2021)

Cuando hacemos análisis de la inversión en Latinoamérica expresado en el producto interno bruto, se observa de hacer sinergias desde lo público con vinculación en lo privado, en América Latina el desarrollo de las regiones se ve limitado por la inversión y ejecución de proyectos de infraestructura, los cuales es necesario una debida articulación en pro del mejoramiento sustancial de la calidad de vida de los habitantes en los diferentes territorios llamados a este rompimiento de las brechas como un reto que exige cuantiosos recursos financieros, tecnologías avanzadas además de variada y una enorme capacidad institucional del gestión, por ello se ha involucrado el sector privado, quienes no solo aportan recursos en términos de capital sino además experiencia y lo más importante, se comparten porcentaje de utilidades y riesgo de inversión.

En el sentido de “más allá de los fondos públicos”. Faruqee, (2016) en confirmación de lo anterior expone conceptos que versan como sigue:

“El cierre de las brechas de infraestructura no es sólo un tema de recursos públicos. Según el análisis detallado que se presenta en el informe, el sector

privado ha estado desempeñando un papel cada vez más importante en el suministro de infraestructura, la política pública puede apuntar a catalizar y apoyar la inversión privada en infraestructura. Se debe alentar la participación del sector privado, por ejemplo, mejorando los marcos regulatorios, facilitando estructuras económicamente sólidas para el cobro de derechos de uso y garantizando la protección adecuada de los contratos. Las asociaciones público-privadas también deben ser una opción si permiten lograr mejoras de eficiencia, pero es fundamental garantizar la gestión activa y el registro transparente de los riesgos a los que están expuestos los presupuestos públicos.

El desarrollo de mercados financieros profundos para bonos de infraestructura y otros mecanismos innovadores de financiamiento también puede facilitar la movilización de recursos para proyectos y al mismo tiempo moderar el riesgo cambiario. Varios países han logrado avances importantes en estos aspectos (por ejemplo, Brasil), constituyen ejemplos útiles para la región en general.

Si la región de América Latina y el Caribe no continúa mejorando las redes de infraestructura, existe el riesgo de que las deficiencias infraestructurales menoscaben cada vez más el crecimiento y las perspectivas de desarrollo de la región. El fortalecimiento de los procesos y las prácticas de gestión de la inversión pública es importante para garantizar que el dinero de los contribuyentes sea aprovechado de forma eficaz, y la regulación inteligente puede potenciar al máximo la capacidad del sector privado para contribuir al desarrollo de la infraestructura.”

2.5 La Asociación Público-Privada: instrumento para el desarrollo de los países en infraestructura y servicios públicos.

Las Modalidad contractual de Asociaciones Publico Privadas son un ejemplo de innovación dentro de la política pública, estas propenden por una mejor productividad en pro de bienestar para la población, además los factores diferenciales generan un valor en las economías especializadas, recursos humanos e instituciones intensivas en conocimiento, entre otras.

Uno de los instrumentos para el desarrollo de los países en infraestructura y servicios públicos radica en el concepto y acto de innovar, la innovación genera factores con resultados de mejores servicios, su importancia está en propender el desarrollo de las regiones y facilitar la generación de indicadores que evidencien la eficiencia para resolver problemas y necesidades. Los países que no logran innovar se ven en la necesidad de comprar tecnologías y nuevas innovaciones que de forma directa no aportan en su crecimiento y desarrollo, en cambio los vuelve dependientes de los países que si producen tecnología, productos y servicios de punta.

Las APP como fenómeno de innovación en los procesos de contratación pública ratifican la teoría del medio innovador (MAILLAT & al., 1991; CREVOISIER & CAMAGNI, 2000; ALONSO & MÉNDEZ, 2000) y expone como esta forma de organización productiva es también importante para facilitar los fenómenos de

innovación Políticos, Sociales, económicos y productivos. Méndez, (2006). En relación con la categorización de los diferentes entes territoriales en el país y :

...“Con el fin de poder fortalecer el diseño de políticas diferenciadas de innovación a nivel departamental y/o regional en Colombia se calcula el Índice Departamental de Innovación (IDIC) por parte del Departamento Nacional de Planeación basado en el Índice Global Innovación desarrollado por la Universidad de Cornell, INSEAD y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Cuenta con 79 indicadores para 31 departamentos, evidenciando las grandes diferencias que tienen las regiones colombianas en insumos, resultados y eficiencia desde la perspectiva de la innovación, los resultados más recientes muestran un puntaje promedio para todos los departamentos de 30,42 sobre 100 lo cual implica grandes retos para el país.

Los resultados de esta nueva versión revelan que Cundinamarca que incluye a Bogotá y Antioquia son los departamentos mejor posicionados en el IDIC con un desempeño alto mientras que Chocó, Guaviare y Vichada son los departamentos ubicados en desempeño bajo. La mayoría de departamentos colombianos se ubican en los niveles de desempeño medio o medio bajo, indicando la importancia de analizar cómo se generan los procesos de innovación a nivel departamental, con sus respectivas inversiones para definir cómo están impactando las regalías de ciencia, tecnología e innovación, determinar la eficiencia de los sistemas regionales de innovación con relación a la asignación efectiva de los recursos para lograr reducir la disparidad en temas de innovación, lo anterior mejoraría el diseño de instrumentos más acertados que permitan fortalecer y generar procesos incrementales de innovación que son claves para el desarrollo y sofisticación del aparato productivo.

Este índice, también permite analizar a través del tiempo cuales son los factores de éxito o estrategias efectivas logradas a través de procesos de mejora continua en torno a la innovación, además de resultados en mayores niveles de desarrollo,

crecimiento económico y bienestar social a partir de los requerimientos y contextos propios de los departamentos de Colombia, donde los impulsores de la innovación son diferenciados y requieren de procesos específicos para el cierre de brechas. Esta versión del índice también evidencia, varios departamentos han logrado mejorar posiciones con respecto a las versiones anteriores. Se destacan Quindío, San Andrés, Tolima y Caquetá indicando la importancia de definir cuáles son esos pilares y sub-pilares en los cuales deben focalizarse las políticas de innovación para obtener mejores resultados, donde trasciendan las cifras y se evidencie en mejores resultados sociales y productivos.

El poder contar con estas estadísticas e índices a nivel departamental es un gran avance, permite analizar la innovación de manera multidimensional y contar con herramientas orientadas de mejor forma hacia las políticas públicas, de este modo promover el crecimiento productivo a largo plazo, mejorar la productividad, competitividad, eficiencia e incrementar el empleo de calidad. Lo anterior, puede generar una cultura de la medición continua de los factores influyentes en los procesos de innovación, direccionar mejor los recursos, teniendo en cuenta acciones que promuevan una innovación efectiva. Además, contar con alertas tempranas que permitan actuar y controlar factores que puedan garantizar mejores resultados económicos y desarrollos basados en la innovación, productividad, competitividad de los diferentes grupos de interés. Se lograrán beneficios generales los cuales aportarán en primera medida a las regiones y con ello se irrigarán a lo nacional” (Pardo,2020).

2.6 Las APP en Colombia

Las APP como proyectos de inversión involucran riesgos operativos, técnicos, ambientales, sociales, de fuerza mayor entre otros. Adicionalmente, relacionan distintos tipos de incentivos e intereses, a través de mecanismos de monitoreo,

cooperación y gestión estratégica en escenarios de acción a largo plazo para los distintos actores involucrados. Por estas razones, la gestión de estos instrumentos complejos implica grandes desafíos de gestión. (Greve y Hodges, 2010).

Haciendo referencia a la investigación de Kogan y Diego Bondorevsky, “los países de Latinoamérica todavía requieren de ingentes recursos para cubrir la brecha de inversión, además los porcentajes de inversión sobre el PIB están alejados de aquellos de los países desarrollados (Kogan y D. Bondorevsky 2016)”. Múltiples investigadores, fuentes y trabajos monográficos concluyen en consonancia, para minimizar la brechas de desarrollo de los países de América latina no solo es urgente un aumento en inversión económica para el desarrollo de las obras, es pertinente la participación de los diferentes actores inmersos en la política, no solo el sector gubernamental, sino también el sector privado tanto con recursos económicos como con conocimiento y experticia técnica para la ejecución, planeación, control y desarrollo de las iniciativas que sustenten la necesidades de las comunidades.

Grimsey y Lewis, (2002) desarrolla la misma temática resaltando que la mayor participación privada en infraestructura (PPI) ha dado lugar al desarrollo de distintas tipologías de modalidades de provisión de infraestructura. En este tipo de alianzas o APP los casos más comúnmente utilizados son las alianzas del tipo Construir, Operar y Transferir (BOT, por sus siglas en inglés), en las que un

consorcio privado recibe una concesión para diseñar, financiar, construir, controlar y operar una instalación por un tiempo limitado, luego del cual se transfieren las instalaciones de nuevo al gobierno. Los proyectos de tipo BOT son una de las diversas posibilidades en las que un privado invierte en infraestructura pública mediante un contrato de largo plazo de asociación pública-privada. Las asociaciones pueden adoptar varias formas e incluir alguna o varias de las siguientes características: la propiedad de las instalaciones es transferida desde el sector público al privado durante el término del contrato; el sector privado construye, extiende o renueva la infraestructura necesaria; el sector público determina las características operacionales del proyecto; la entidad privada utiliza la infraestructura para prestar servicios y el sector privado devuelve la infraestructura al final del contrato (Grimsey y Lewis, 2002, p. 245).

La implementación de esquema contractual a través de las concesiones establecido en la constitución de 1991, dio lugar a mejorar los esquemas de participación de los privados junto con el Estado en razón a la expedición de su artículo 365, paralelo con Chile fueron de los primeros países en lanzar su primer proyecto de APP en 1991, en la figura denominada concesión (Vassallo Magro, 2015).

La tabla número tres, sintetiza como el marco legal colombiano está configurado en lo que respecta a las APP, allí observamos cómo desde 1993 a la actualidad (2021) no solo ha evolucionado la modalidad contractual, además se

ha afinado, limitado y especificado los pasos, elementos y detalles inmersos para desarrollar el proceso desde la formulación y selección de la propuesta hasta la adjudicación y desarrollo de misma.

2.7 Relación de las disposiciones referentes a las APP en Colombia

En la tabla uno (1) titulada: “Marco Normativo de las APP en Colombia” aborda de manera sintética y enunciativa la recopilación del marco normativo y sus modificaciones. En orden cronológico se organiza y se muestran los elementos (normativos) y su acercamiento a las Asociaciones Público Privadas a través de la Constitución Política de 1991 en su artículo 365 donde surge un modelo contractual denominado concesiones y luego dos años más tarde se reglamenta la contratación estatal en Colombia con la Ley 80 del 1993, en el año 1998, se expide la Ley 489, la cual se encarga de regular la función administrativa, y dar estructura de la Administración Pública, a la vez que entrega los principios y reglas de dicha administración, los principios constitucionales serán retomados años más tarde con la Ley 1508 de 2012, la cual imparte el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas y que de ella se desprende el marco normativo en diversos actos administrativos de modificación de la Ley.

NOMBRE	DESCRIPCIÓN
Constitución Política de 1991	Artículo 365, del capítulo 5 del Título XII... "es deber del Estado asegurar la prestación de servicios públicos, de manera eficiente a todos los habitantes del territorio nacional; estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley; y podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. Bajo la debida regulación del Estado".
Ley 80 de 1993	"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".
Ley 489 de 1998	"Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."
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."
Decreto 1467 de 2012	"Por el cual se reglamenta la Ley 1508 de 2012"
Resolución DNP 3656 de 2012	"Por la cual se establecen parámetros para la evaluación del mecanismo de asociación público-privada como una modalidad de ejecución de proyectos de qué trata la Ley 1508 de 2012 y el Decreto número 1467 de 2012."
Decreto 1610 de 2013	"Por el cual se reglamenta el artículo 26 de la Ley 1508 de 2012".
Ley 1682 de 2013 - Ley de Infraestructura	"Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias".
Decreto 1553 de 2014 - Modifica 1467	"Por medio del cual se modifica el Decreto número 1467 de 2012".
Decreto 2043 de 2014 - Modifica 1467	"Por el cual se modifica el Decreto 1467 de 2012, reglamentario de la Ley 1508 de 2012"
Decreto 063 de 2015	"Por el cual se reglamentan las particularidades para la implementación de Asociaciones Público-Privadas en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico"

NOMBRE	DESCRIPCIÓN
Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015	"Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional"
Ley 1753 de 2015	"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".
Resolución DNP 1464 de 2016	"Por la cual se establecen los requisitos y parámetros que deberán cumplir las entidades públicas responsables del desarrollo de proyectos de Asociación Público-Privada para solicitar el concepto previsto en el artículo 206 de la Ley 1753 de 2015."
Anexo No 1 Resolución 1464 de 2016	"Evaluación y Priorización de Proyectos de Asociación Público-Privada"
Decreto 2100 de 2017	"Por el cual se sustituye el artículo 2.2.2.1.2.2 del decreto 1082 de 2015, relacionado con el derecho a retribuciones en proyectos de Asociación Público-Privada"
Ley 1882 de 2018	"Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones."
Ley 1955 de 2019	"Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad".
Resolución 182 de 23 de julio 2020	"Por la cual se delega la coordinación y seguimiento de los asuntos relacionados con los proyectos de asociación público-privada y una ordenación del gasto"
Decreto 438 de 2021	"Por el cual se modifica el Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional"

Tabla 2: Marco Normativo APP en Colombia

Fuente: Elaboración propia

Siendo la contratación pública uno de los asuntos más neurálgicos e importantes del país, no podría dejarse por fuera de las bondades de la constitución innovadora de 1991, la cual en su artículo 355 señala que “El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acorde con los correspondientes planes de desarrollo”.

En la medida en que la liberalización de la economía colombiana, la adopción de una constitución económica que favoreciera dicha apertura, la búsqueda de esquemas de eficiencia económica y jurídica para superar las situaciones de falla en la prestación de ciertos servicios, cuando estaban a cargo exclusivamente del Estado, crearon un escenario donde el Estado como los particulares debían competir en condiciones de igualdad al momento de desarrollar ciertas actividades, al mismo tiempo, les permite asociarse.

Así, solo hasta el 2012 se expide una ley especial que regule las Asociaciones Público-Privadas, con una relación de género a especie respecto de los contratos de concesión previstos en la Ley 80 de 1993. Con la expedición de la Ley 1508 se creó un nuevo escenario jurídico para las entidades territoriales, pero, para el caso de las empresas industriales y comerciales del Estado había dudas respecto de si estas estaban o no autorizadas para acudir a esta figura

jurídica, debate a partir del cual se consideró la necesidad de modificar la Ley 1508, mediante la ley que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Las diferentes actos administrativos de modificaciones hechas a la Ley 1508 del 2012, exponen la evolución y desarrollo regulatorio en pro de madurar una normatividad que complementa la idea del Estado Social de Derecho promulgado en la Constitución para satisfacer las necesidades jurídicas de los actores que lo conforman.

La posibilidad de asociarse mediante las APP previstas en las disposiciones jurídicas, están directamente relacionadas con las decisiones políticas y gubernamentales de promover el desarrollo del Estado, a través de la dotación requerida para lograr una mayor eficiencia o para la mejora en la prestación de servicios públicos. En otras palabras, en ambos casos, las APP son un instrumento de desarrollo económico, tal como lo hemos venido argumentando hasta ahora.

2.8 Los planes de desarrollo como instrumentos jurídicos de gestión de los territorios.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1991 Colombia reconoce la participación ciudadana como un valor constitucional, un principio fundamental (Sentencia C-329/03) y como uno de los fines esenciales del Estado colombiano

(artículo 2 C.P. de 1991), transformando el sistema político imperante a la fecha y avanzando significativamente.

En consonancia con lo anterior, para la toma de decisiones colectivas en pro del destino de los ciudadanos, las minorías y las regiones de los municipios de sexta categoría juegan un papel preponderante en el desarrollo del país por ser mayoría (87%). De estos depende la planeación, ejecución y control de una APP, la participación de la ciudadanía (como individuo o ente privado) tiene un marco protagónico y la Constitución de 1991 ha dejado esos elementos legales de pluralidad y participación democrática. Los diferentes actores del territorio nacional son responsables de consignar en sus programas de gobierno los planes de desarrollo, objetivos, políticas y metas para los respectivos periodos de gobierno.

Si bien en el ordenamiento jurídico constitucional, los términos mecanismos y espacios de participación ciudadana suelen confundirse y utilizarse indistintamente, aunque la finalidad de ambas es garantizar la participación ciudadana en la gestión pública, refieren a acepciones diferentes; los mecanismos de participación ciudadana son lugares o instancias de encuentro entre las administraciones y la ciudadanía. (Pardo, 2011).

El cabildo abierto es uno de los mecanismos de participación ciudadana que posibilita la participación de los ciudadanos en la construcción de los planes de

desarrollo, este por regulados en el artículo 103 de la C.P. y bajo el manto de las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, es la reunión pública en la cual los habitantes participan con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad en las Asambleas departamentales, Concejos Distritales, Municipales o de las Juntas Administradoras Locales.

De acuerdo con Arévalo, et al . (2001.) "...los espacios de participación o los mecanismos de participación comunitaria la Constitución de 1991 establece dos grandes grupos de mecanismos de participación. El primero de ellos, guarda relación a los mecanismos de participación política y el segundo, a los mecanismos de participación comunitaria propiamente dicha".

También en esa misma línea de pensamiento en el contexto de los mecanismos de participación política Velásquez y Gonzales (2003), plantean que estos : "son los regulados en el artículo 103 de la Constitución, cuando se establece el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y normativa y la revocatoria del mandato como los mecanismos con que cuenta el pueblo para el ejercicio de su soberanía mientras que la participación ciudadana en la construcción de los precitados planes de desarrollo, sólo los Consejos Nacional y Territorial de Planeación son los instrumentos formales existentes para tal fin." Artículo 103 de la Constitución De Colombia, C. P. (1991). Constitución política de Colombia.

En conclusión, es pertinente dividir entonces las responsabilidades en el sentido de política de Estado, de largo plazo y la precisión del instrumento de planeación y ejecución que son las Asociaciones Público-Privadas y la relevancia de la injerencia del público en estas actuaciones.

Al ser una política de Estado, la ordenación del territorio concierne a toda la sociedad, al conjunto de las actividades económicas (Méndez, 1990:98) y a las actuaciones públicas y privadas, en tanto que como política de largo plazo le concierne el establecimiento de escenarios de uso y ocupación del territorio a ser alcanzados en un horizonte de tiempo determinado y como instrumento de planificación está sujeto a los procedimientos técnicos de la misma que incluyen actividades de pre diagnóstico, diagnóstico territorial, formulación de objetivos y escenarios a alcanzar en distintos horizontes de tiempo (corto, medio y largo plazo), elaboración de los lineamientos estratégicos y determinación de las acciones a realizar (Méndez, 1990:98; Massiris, 1991, 1993, vol. 6, p. 125).

2.9 Metas y objetivos en los planes de gobierno de las entidades territoriales.

En relación con los planes de gobierno es preciso concretar que la planificación es un proceso sociopolítico y un escenario de interlocución entre actores tal cual expone Velásquez y González (2003). "...como proceso, comprende una serie de

dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario, la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas. Es, en consecuencia, un proceso y un escenario eminentemente político que enlaza medios y fines, presente y futuro, problemas y soluciones, potencialidades y realizaciones, conocimiento y acción de acuerdo a la dirección Nacional de Planeación –DNP-, un Plan de Desarrollo de un ente territorial es “El instrumento de planificación que orienta el accionar de los diferentes actores del territorio durante un período de gobierno, en él se expresan los objetivos, metas, políticas, programas y proyectos de desarrollo, así como los recursos para su financiación” (Plan Plurianual de Inversiones).(DNP, 2012), el plan de desarrollo es el preámbulo de los planes de gobierno de las entidades territoriales y quedan allí plasmados las metas y objetivos a desarrollar sea con recursos propios del ente territorial o a través de mecanismos como las Asociaciones Publico Privadas.

Las metas y objetivos en los planes de gobierno deben suscribir su carácter flexible, de modo que puedan “reformularse” en función de las situaciones nuevas que se presenten en las diferentes circunscripciones o denominadas entidades territoriales, además es coherente y enmendar en tiempo real las fallas que sean

necesarias corregir. estas metas u objetivos deben ser continuos en el tiempo, de modo que, con independencia de los cambios de gobiernos, puedan ejecutarse en el horizonte de tiempo para el cual fueron formulados (Massiris, 2005, p. 21).

Cada uno de estos elementos concatenados con los objetivos de desarrollo sostenible, evidenciando el cumplimiento de ellos, con los planteamientos que en el documento se consagran, todos ellos establecidos a través de indicadores para lograr el cumplimiento de metas fijadas, que permiten la medición y alcance de lo fijado como actividad propiciada para el desarrollo del ente territorial (León, 2019).

Al articular los intereses del inversionista (sector privado) y en la medida en que contribuyan a mantener los factores de realización del proyectos (las metas y objetivos en los planes de gobierno de las entidades territoriales), garantizando eficacia de las infraestructuras (transportes, oferta de suelos equipados para la acogida de parques tecnológicos y de empresas, atractivos culturales y de residencia de las ciudades, calidad ambiental general de la región); al planear mancomunadamente la gestión de los recursos económicos de un ente territorial, y en la medida que estos se articulan con el plan de desarrollo, entendido como la herramienta que permite estructurar el cumplimiento de objetivos, a través de una línea coherente con lo nacional, departamental y municipal; puede materializarse lo consagrado en artículos constitucionales o la finalidad de la iniciativa de los proyectos de carácter público privado.

Con base en lo planteado por Hildenbrand (1996, p. 32), en lo relacionado con las metas y objetivos en los planes de gobierno de las entidades territoriales existe una cierta complementariedad entre el interés privado y las razones de la ordenación del territorio. Según este autor, son los propios agentes económicos privados quienes reclaman cada vez más ser incluidos de manera participativa en los planes gubernamentales y en los proyectos de desarrollo como agentes aportadores de recursos e inversión.

Si bien los entes territoriales en el país tienen la responsabilidad del acceso de la población a los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y por la reducción de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas. En Colombia estos entes cuentan con recursos propios, reciben cerca del 40% de los ingresos corrientes de la Nación, reciben recursos de regalías y ejecutan el 64% de la inversión total del país. (Maldonado, 2011).

Después de definir las Asociaciones Público-Privadas (APP) como instrumento en la contratación estatal en el que el sector privado y el sector público trabajan mancomunadamente en proyectos e iniciativas de índole energética, de transporte, telecomunicaciones, agua y/o saneamiento, vamos en el capítulo tres a abordar los parámetros de evaluación de los municipios de sexta categoría identificando los lineamientos para dicha transacción.

Teniendo en cuenta que las APP son concebidas como técnicas de gestión, las cuales permiten utilizar de mejor forma los escasos recursos que posee el Estado y robustecerlos con la participación del privado, el desarrollo sostenible es el mejoramiento de la calidad de la vida humana dentro de la capacidad ambiental de los ecosistemas que la mantienen, además de las problemáticas enfrentadas en el tema del desarrollo sostenible, radica fundamentalmente en la similitud entre el crecimiento económico y desarrollo económico. Por ende, se aclaran estos conceptos en el capítulo y la correlación entre la corrupción, el riesgo de inversión y las particularidades entre una APP y la concesión.

CAPÍTULO III

EVALUACIÓN Y PARÁMETROS PARA LA EJECUCIÓN DE GRANDES PROYECTOS EN LOS MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA

3.1 Lineamientos y Asociaciones Público-Privadas para los municipios de sexta categoría en el contexto de desarrollo sostenible.

Las políticas públicas de desarrollo sostenible aplicadas al contexto de los municipios de sexta categoría han tenido un grado alto de aceptación, debido al liderazgo y con base en las iniciativas y el liderazgo de organizaciones multilaterales como la Organización para la Cooperación Económica para el Desarrollo (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se han logrado a través de estas convocar a distintos países a lo largo del tiempo y alrededor de programas conjuntos de cooperación y de propósitos. Dos de esos programas son los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Es pertinente aclarar que el desarrollo sostenible puede definirse como el "mejoramiento de la calidad de la vida humana dentro de la capacidad ambiental de los ecosistemas que la mantienen" (World Wide Fund for Nature 1986).

En torno a definiciones como "desarrollo sin un crecimiento de la producción más allá de la capacidad ambiental y que sea socialmente sostenible" (Daly 1990), es posible mostrar la sintonía que permite delimitar los elementos que dirimen los

lineamientos requeridos para que los municipios de sexta categoría puedan acceder a la ejecución de proyectos alineados 100% a los ODS.

También se encuentran otras definiciones similares (ver Gallopín, 2001, p. 9; Alsulami, 2012, p. 13). De los trabajos de Goodland (1995), Daly (1990), Mebratu (1998), Alsulami (2012, pp. 13-14), entre otros, puede concluirse que estas tienen en común que el desarrollo sostenible es la búsqueda de un equilibrio social, ambiental y económico. Como podemos observar de modo gráfico en la figura 4.

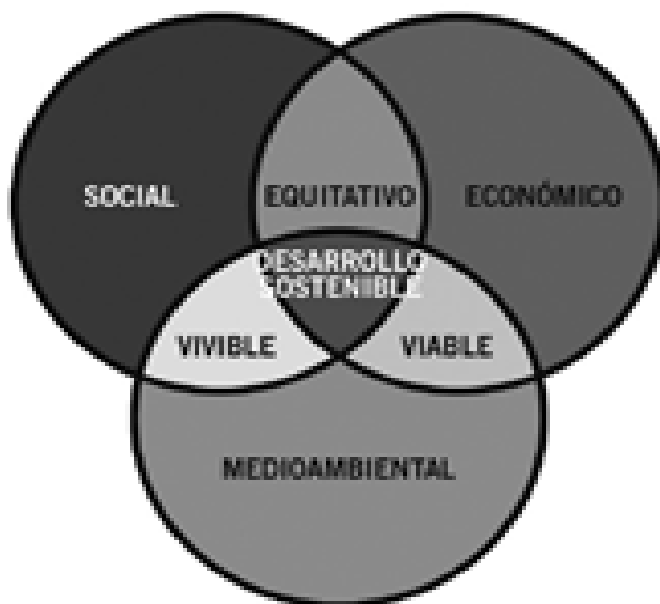


Figura 4: Marco conceptual del desarrollo sostenible

Fuente: López, Arriaga y Pardo (2018), con base en el Informe Bundtland (Naciones Unidas, 1978).

Según Gallopín (2001) este es un “equilibrio dinámico” porque los sistemas están en constante renovación. Aunque el concepto de desarrollo sostenible ha recibido críticas debido a su ambigüedad, generalidad y las contradicciones entre sus elementos, allí destacan, por ejemplo, el crecimiento económico vs. sostenibilidad ambiental (Goodland, 1995, p. 4-5), o la proposición de metas no realistas (Lowe y Rippin, 2015, p. 17), su antropocentrismo y su relación con propuestas neoliberales (Castro, 2004; Escobar, 2011). No obstante, lo más novedoso en la actualidad en torno al discurso del desarrollo sostenible ha sido pasar de mostrar lo que no se debe hacer a lo que se debe y se puede hacer (Mitcham 1995, p. 315).

Para abordar el concepto de Asociaciones Público-Privada para los municipios de sexta categoría en el contexto de los ODS hay que resaltar las problemáticas a las que se enfrentan, que parten de las grandes deficiencias en infraestructura y acceso a recursos de capital que les impide el crecimiento y desarrollo económico.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que el crecimiento económico mide la relación entre productores y consumidores como un sistema cerrado, exige que en el contexto del desarrollo sostenible este concepto sea ampliado para entenderlo como un sistema que funciona dentro de un sistema global (Ehrlich, 2013).

La Constitución Política de Colombia en su artículo 320 dispone: “La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”. Esta disposición fue reglamentada por la Ley 136 de 1994, esta a su vez fue modificada por la Ley 1551 de 2012, en la cual se establecen siete categorías de municipios (Especial, Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta). Esta categorización obedece a cuatro criterios: número de habitantes, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica.

La figura Cinco (5) muestra como para los diferentes municipios están organizados los ingresos, dicha unidad incide directamente en las condiciones para adelantar diversos procesos de contratación limitando la economía, el crecimiento de estas entidades territoriales, afectaciones graves, además de los límites de la biosfera (explotación ilegal e inadecuada de los recursos naturales) afectando el desarrollo sostenible.

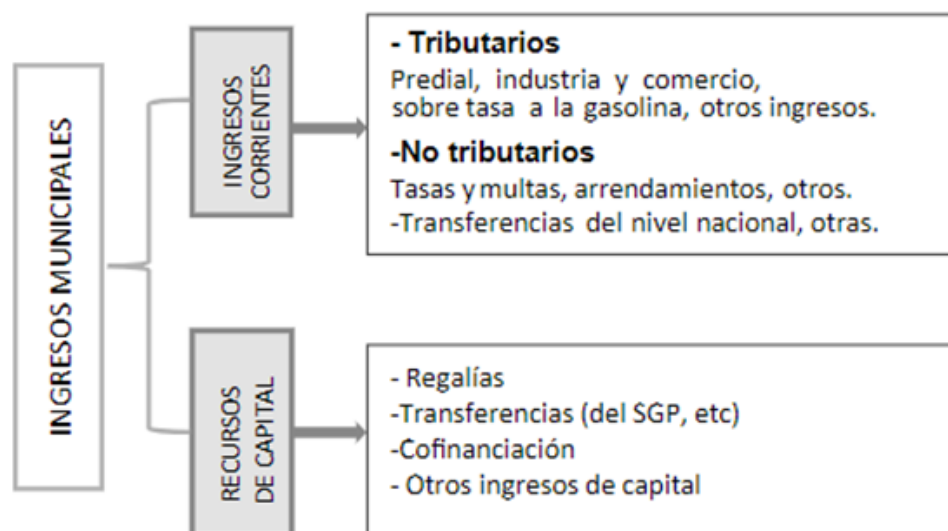


Figura 5: Clasificación de los Ingresos Municipales

Fuente: Ruiz, S. T. D., Pinzón, J. I. C., López, H. J. F. 2020

Delgado Ruiz et al (2020) expone sobre la administración central el gobierno nacional ha ido trasladando competencias, funciones y responsabilidades hacia los gobiernos locales, dotándolos de recursos para asumir los nuevos compromisos a través de la transferencia de recursos del nivel central al territorial, en un escenario donde los tributos de mayor recaudo pertenecen a la nación, en tanto que los municipios se deben financiar con gravámenes limitados en términos de cantidad y eficiencia, lo que los hace depender, en mayor grado, de los dineros transferidos desde el gobierno central". Si bien desde el punto de vista hipotético puede observarse el cumplimiento del planteamiento, en la práctica los requerimientos de infraestructura de los entes territoriales superan la capacidad de trasferencias del gobierno central,

manifestando la necesidad de flexibilizar alternativas de contratación y de ejecución de alternativas contractuales para la satisfacción y solución de las necesidades de los gobernados.

Como muestra la figura Seis (6), el 87.9 % de los municipios del país están clasificados como de sexta categoría de acuerdo con los parámetros establecidos en la Ley 617 del 2000, es de anotar que estos municipios se caracterizan por una baja capacidad de autofinanciamiento y alto nivel de dependencia fiscal del gobierno central.

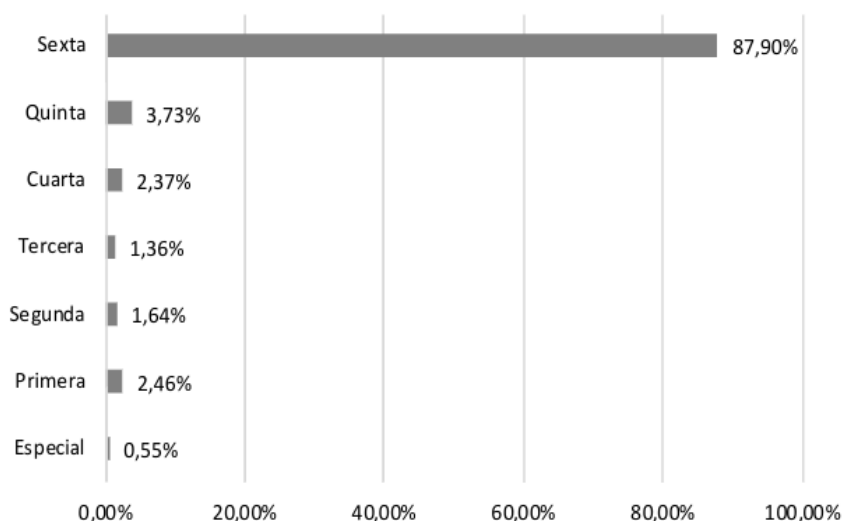


Figura 6: Clasificación de los municipios de Colombia según categorías establecidas por la Ley 617 de 2000 (De acuerdo con esta norma, la clasificación de los municipios de Colombia y al cierre fiscal de la vigencia 2018).

Fuente: Ruiz, S. T. D., Pinzón, J. I. C., López, H. J. F. 2020.

En Colombia alrededor del 90% de los municipios son de sexta categoría, esto significa que su población sea igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes, determina igualmente que sus ingresos anuales de los recursos del nivel central no sean superiores a quince mil (15.000) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes. Más específicamente como exponen Delúquez et, .al (2020) en el país existen alrededor de 1.101 municipios, los cuales están organizados en siete categorías que son: especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta, organizados de mayor a menor. Aproximadamente 965 municipios, es decir cerca de un 87.6 %, pertenecen a la sexta categoría.

Para el contexto de Colombia y de los municipios de sexta categoría, los ODS son oportunidad para la innovación, creados para superar las brechas de la ineficiencia estatal en la distribución de recursos, pero sobre todo son el espacio para encontrar nuevos mercados y potencializar las capacidades endógenas de estos entes territoriales, no solo en los contextos minero, energético y de recursos naturales sino en la masificación y diversificación de tecnologías innovadoras que incrementen la eficiencia en la producción propia de cada región, sin excluir el uso y almacenamiento de energía, reducir la emisión de CO2 producida por la explotación requerida para las diferentes manufacturas, entre otras (GRI, ONU y WBCSD 2016).

Los gobiernos que conforman la ONU han adquirido el compromiso de implementar la agenda de desarrollo sostenible. Lograr integrar los esfuerzos de los distintos sectores de la sociedad para contribuir a esta agenda supone una serie de retos. Por ejemplo, existen retos de gobernanza. Y es en ese sentido, que Biermann et al. (2017) argumenta sobre las propuestas de gobernanza han estado enfocadas en el crecimiento económico, pero han progresado mucho menos en lo social y medioambiental. Estos autores también definen lo siguiente: aunque investigaciones, además del gran conocimiento sobre la gobernanza a nivel nacional, la gobernanza internacional de retos complejos, es un terreno que hasta ahora se está desarrollando (Biermann et al., 2017, p. 78).

3.2 Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en el desarrollo sostenible.

Para el cumplimiento de uno, y quizás el más importante, de los objetivos del desarrollo sostenible es necesario la cohesión social, entendida como el “medio para alcanzar un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible” (Sanahuja, 2009, p. 68). En el mejoramiento del bienestar de las personas se debe contar con la integración de la población y sus necesidades a las políticas y programas encaminados a dicho desarrollo; por esto se hace imperativa la

articulación entre Estado, población, recursos y medio ambiente, observando las diferentes dinámicas sociales y económicas de cada grupo poblacional.

Desde el gobierno nacional pasando igual con los gobiernos locales, cuentan con mecanismos para desarrollar el territorio y cumplir los objetivos trazados, tales como las políticas públicas y los sistemas de planeación con los cuales se pretende buscar esa articulación armónica del Estado, cuyo objetivo principal debería ser el de disminuir las brechas de la pobreza en todo el territorio colombiano.

En el mismo sentido y teniendo como base el contexto de los municipios de Colombia y en especial los de sexta categoría, los cuales según artículos 287, números 3 y 4, y 362 de la Constitución Política, cuentan con una autonomía en asuntos fiscales de la cual observamos cada vez menos, pues es notoria la disminución de la capacidad de maniobra de tales entes territoriales en la asignación de recursos transferidos y también de otros, lo cual se traduce en un relieve, cada vez más marcado, en el control por la ley y por las autoridades nacionales en el manejo de los recursos transferidos, en contravía de la autonomía territorial.

Según la legislación colombiana, cada municipio debe elaborar y adoptar un plan de desarrollo que contenga sus objetivos en aspectos sociales,

ambientales y de desarrollo del territorio, teniendo cada uno también su plan de inversiones a corto y mediano plazo. También deben elaborar un plan de Ordenamiento Territorial, el cual tiene como objetivo servir de complemento para la planificación sectorial en sus aspectos económico y social de cada municipio. Estos planes vienen cargados de algunos instrumentos de financiación para obras y operación del propio municipio, algunos de estos instrumentos son: impuesto predial, impuesto de industria y comercio, impuestos a las rifas y juegos de azar, participación en plusvalía, sobretasa a la gasolina, tasa por estacionamiento, contribución especial sobre contratos de obra pública, y algunas estampillas.

Si bien en el contexto de desarrollo territorial para América Latina, Colombia tiene reconocimiento en los medios académicos y de la administración pública relacionada con la financiación del desarrollo urbano, como un país que posee una experiencia importante en el empleo de la contribución de valorización (Restrepo, 2010); cada municipio es libre de adoptar estos u otros instrumentos de financiación autorizados por el gobierno nacional, pero muchos de ellos ya vienen desde la ley con una destinación específica, unos hechos generadores de poca ocurrencia, otros de recaudo solo en el tiempo como por ejemplo, la participación en plusvalía, el cual solo se vuelve efectivo al momento de una venta o construcción de un inmueble que se haya beneficiado de alguna obra realizada por el municipio y que, en consecuencia, dicho predio haya aumentado su valor, si no se da esa venta de ese instrumento no se puede activar y así cada uno de

ellos tiene su aplicación lo cual deja nuevamente a estos municipios despojados de la llamada autonomía en materia fiscal.

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) debe realizarse por un grupo interdisciplinario que tenga en cuenta las diferentes variables sociodemográficas como la económica, la geográfica, el uso del suelo o de los servicios públicos, (Cabeza, 1998). Uno de los objetivos de ese ordenamiento del territorio es racionalizar la economía, con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y es través del POT que se pretende ese mejoramiento y racionalización del uso, manejo y gestión del suelo mediante las actuaciones de la administración en las obras urbanísticas de aprovechamiento organizado y sostenible del territorio. Todos estos procesos y postulados generales ofrecen una visión optimista para un adecuado cumplimiento de los fines constitucionales, pero más allá de ello y con la visión general de este trabajo, es cierto también, que los planes de desarrollo y sus respectivos POT han sido procesos de gestión aplicados de manera superficial y poco efectiva en el mejoramiento de los pobladores de los municipios de sexta categoría. Estos municipios en su mayoría viven asfixiados en su capacidad financiera y no es raro que en algún momento se queden sin capacidad para pagar su propio funcionamiento y tengan que comprometer o incrementar su nivel de endeudamiento.

En todo caso son los gobiernos locales los garantes del mejoramiento de la calidad de vida de los administrados y como tal siendo la gestión pública fundamental para regular y controlar el uso de los recursos naturales y las funciones ambientales y así garantizar la sostenibilidad y la calidad de vida de sus gobernados. (Acuña 2006). Los gobiernos son quienes deben proveer las acciones para que los derechos se cumplan, pero son los ciudadanos quienes con su participación en la estructuración y la validación de estos los materializan. Por tanto, es válido entonces preguntarse, ¿cómo puede un ente territorial lograr sus fines constitucionales con un marco normativo desfavorable que no conversa con su realidad económica, social y financiero?; ¿cómo un municipio de sexta categoría puede lograr iniciativas de desarrollo si no cuenta con unos ingresos altos, o con un nivel de endeudamiento favorable o por lo menos con instrumentos de financiación eficientes para su puesta en marcha?

Interrogantes todos, que a la luz de la legislación colombiana y específicamente la Ley 1508 de 2012 no es posible resolver, puesto que dentro de su contexto general aparece como premio de consolación para estos municipios pobres, la figura de la concesión, que ha sido ampliamente estudiada desde lo académico, con sus particularidades y las cuales no son objeto de este trabajo, pero que tampoco soluciona el problema de financiación de estos.

Esto significa entonces que, pese a que la Ley 1508 trae algunos mecanismos que permiten la inversión privada en el desarrollo de obras de infraestructura social, no les es posible a los entes territoriales más pobres acceder a ellos, porque no alcanzan los niveles de exigencia de dicha norma, Ni al ente territorial ni al actor privado; en palabras de vallejo (2014):

...En primer lugar, porque cuando los particulares estructuran proyectos para el desarrollo de infraestructura social a través de APP de iniciativa privada deben asumir la totalidad de los costos a su cuenta y riesgo: los estudios técnicos, socioeconómicos, ambientales, financieros y jurídicos (art. 11 Ley 1508); las evaluaciones de costo beneficio del proyecto y la descripción completa de este, incluyendo el diseño mínimo en etapa de prefactibilidad; construcción, operación, mantenimiento, organización y explotación, alcance del proyecto, estudio de demanda en etapa de prefactibilidad, especificaciones del proyecto, su costo estimado y las fuentes de financiación (art. 14 Ley 1508).

Todos estos requisitos impuestos por ley en etapa de prefactibilidad constituyen una carga supremamente pesada para los particulares, ya que la realización de todos los estudios supone un gasto económico gigante para los posibles proponentes y dificulta darle un cierre financiero positivo al momento de realizar la planeación. Dado que la administración puede o no aceptar la propuesta que se haga con base en los estudios antes realizados, el particular corre un riesgo

altísimo de perder la inversión en dichos estudios, ya que la administración no está obligada a reconocerlos económicamente.

Podríamos entonces decir que estamos en un contexto de leyes a la carta, pues redactadas y promulgadas con un claro objetivo de apoyar exclusivamente obras de gran envergadura de interés nacional y de las principales ciudades que son quienes, en últimas, pueden cumplir con los ambiciosos requisitos.

No obstante dicha particularidad no quita en buena medida la versatilidad e innovadora herramienta que se constituye la APP pero con una marcada diferencia entre APP de infraestructura social y APP de infraestructura productiva; ya que la primera está estructuradas y diseñadas de manera tal que la variabilidad en los ingresos es muy poca, es decir, el particular sabe desde el principio cuánto va a ganar por el desarrollo del proyecto y qué utilidad este va a arrojar, muy diferente frente a las APP de infraestructura productiva donde los márgenes de ganancia pueden aumentar debido al incremento de negocios conexos que generan una mayor variabilidad en los ingresos, aumentando la velocidad del retorno de la inversión y creando más utilidad para el privado. (Vallejo, 2014 pg. 28).

3.3 Evaluación y parámetros para la ejecución de grandes proyectos en los municipios de sexta categoría.

Los municipios de sexta categoría corresponden específicamente a aquellos que tienen población (Número de habitantes); igual o menor a 10.000 habitantes y que además tienen Ingresos corrientes de libre destinación: igual o menor a 15.000 salarios mínimos. Ley 617 de 2000. En esta razón de ideas, es alarmante dicha situación para los municipios de sexta categoría en Colombia, ya que estos no tienen capacidad de auto sostenimiento, y hay una dependencia manifiesta del sector central, además una necesidad tácita de los recursos girados por la Nación para el cubrimiento de los gastos esenciales del mismo.

Por efecto de los procesos de descentralización, la transferencia de competencias a las regiones facilita que tome cuerpo la dimensión político-administrativa de los procesos de desarrollo local endógeno. No se trata solo de que la política de desarrollo territorial derivada de la descentralización sea efectivamente una política de desarrollo (CEPAL1, 2001, p. 35).

3.4 Corrupción como elemento de incidencia en el estatus municipal de sexta categoría.

Tomando como base las ideas de Cárdenas y Mora que hablan desde la óptica de la planeación para las entidades estatales por medio del cual se puede realizar un control de carácter efectivo en todas y cada una de las etapas que involucran la contratación pública y en aras de magnificar la eficiencia estatal, minimizar los

tiempos muertos por ejercicios burocráticos, pero sobre todo, minimizar vicios contractuales o propender directa o indirectamente espacios a corrupción en el gasto o en la inversión pública, ya que por su carácter de tipo preventivo, la administración puede planear de una forma concreta. (Cárdenas, 2006). Se puede con estos elementos de gestión maximizar la eficiencia y presencia estatal al tiempo que se minimizan los sesgos y cadenas de corrupción en la contratación.

Las APP como forma de sinergia entre el sector público y el sector privado, aprovechan los recursos, fondos y capacidades de ambos sectores para lograr objetivos en común; gracias a la implementación de las APP países de la Unión Europea, EE. UU. y Canadá han logrado desarrollar no solo proyectos de infraestructura sino además superar el gran obstáculo para el desarrollo como lo es la corrupción (Hernández Anaya, N. E. 2011). Con la participación de más actores en el ejercicio de contratación como oferentes de iniciativas tipo APP (para infraestructura social o productiva) se enfrenta la ineficiencia e ineficacia en el desarrollo de la contratación pública a la falta de competencia, ya que al existir un único agente prestador se genera un ambiente de corrupción y letargo por la concentración de poder en una sola cabeza (Palacio 2002, p. 23). Y es precisamente la APP el mecanismo que permite sobrepasar estas barreras (Corrupción, ineficiencia, ineficacia y letargo en el desarrollo de proyectos) a través de los planes de gobierno en los municipios de sexta categoría pero con un énfasis en infraestructura social y enmarcada en el desarrollo sostenible para las regiones.

La implementación de una contratación desde la mecánica de las APP puede dar respuesta a la realidad política-administrativa, social y económica que enfrentan los municipios de sexta categoría y sus mandatarios. No obstante, para alcanzar los objetivos planteados en los planes de desarrollo territorial se hace necesaria una apertura de la gestión pública hacia la sociedad, basada en la corresponsabilidad de los actores, comprometiendo a los ciudadanos con la cosa pública, en pro de una praxis pública desde lo democrático, moderno y eficiente (Valderrama y Rodríguez, 2016). Si bien no solo es suficiente disponer en el papel de una alternativa contractual u otra, es necesario que dicho mecanismo esté sincronizado con la realidad fiscal de la mayoría de municipalidades, y dicha situación no solo es la capacidad de endeudamiento sino también un alto nivel de riesgo para la inversión de dineros de terceros provenientes del sector privado sino la integridad de los oferentes, interventores, supervisores y demás miembros del staff de planeación, ejecución y/o desarrollo por temas bien sea de orden público, de accesibilidad o corrupción directa por tráfico de influencias o desvío de fondos.

3.5 Contratos de concesión o Asociaciones Público-Privadas.

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, más conocido como la Ley 80 de 1993 y su Decreto reglamentario 1510 de 2013, modificada a su vez por la Ley 1150 de 2007, establece la definición de CONTRATOS ESTATALES (art. 32), como todos los actos jurídicos generadores de obligaciones

que celebren las entidades públicas con personas naturales, jurídicas, públicas o privadas, derivadas de la autonomía de la voluntad, con el propósito de dar cumplimiento a los fines estatales señalados en el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia y demás legislación.

La mencionada Ley 80, señala de manera enunciativa algunos tipos de contratos, dentro de los cuales se encuentra el contrato de concesión en el artículo 32 numeral 4, definiéndolo como:

[...] los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.

Adicionalmente, la Ley 1508 en su artículo 2 establece que las concesiones de que trata el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, se encuentran comprendidas dentro de los esquemas de Asociación Público Privadas.

De lo anterior se infiere que la Ley 1508 de 2012 deja por sentado que el contrato de concesión es una especie dentro del género de las Asociaciones Público-Privadas (APP), con esto, todos los contratos que versen sobre obras de desarrollo, operación y mantenimiento de infraestructura y servicios asociados, deberán ejecutarse a través de esta modalidad, pero siempre y cuando sean proyectos de infraestructura y que su valor sobrepase los 6.000 SMMLV.

De la misma manera, podemos observar que dicha norma no incluye los proyectos de desarrollo diferentes a los de infraestructura y servicios asociados ni aquellos que no superen la cuantía de los 6.000 SMMLV; lo cual, significa que para este tipo de contratos seguirán siendo aplicables las formas de contratación reguladas por la Ley 80 de 1993.

La Ley 1508 de 2012 no impide la iniciativa de los capitales privados en las obras de desarrollo económico y social para los municipios de sexta categoría, aunque es claro que las grandes obras de infraestructura en la mayoría de las veces son adelantadas por las entidades nacionales, por lo que no se puede olvidar que las necesidades de desarrollo de obras y servicios de los municipios

con presupuestos bajos, con capacidad de endeudamiento bajo o en algunos casos nulo, en los cuales el retorno económico para el privado es demasiado lento y de difícil recaudo, ocasionando el desistimiento de la inversión privada por ser poco atractivo desde el punto de vista de negocio, no obstante es necesario mantener presente que desde la filosofía de la APP se busca eficiencia y eficacia en la acción pública, y se admite la participación del sector privado en la ejecución de determinados proyectos, fundamentalmente porque este actor conoce mejor el sector en el que se desenvuelve el proyecto y cuenta con herramientas de gestión las cuales en algunas ocasiones resultan ser más eficientes a comparación de las empleadas por el Estado, lo que propende el desarrollo del ente territorial. (Sepulveda, 2014. Pg 61)

Con base en los anteriores argumentos, la tabla dos (2) muestra algunas diferencias que la doctrina ha identificado entre los Contratos de Concesiones y la Ley 1508 de 2012 APP, como modalidades de contratación pública:

CONTRATO DE CONCESIONES	LEY 1508 DE 2012 APP
No hay lugar a iniciativa privada.	Pueden ser de iniciativa pública o privada.
La retribución puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue al concesionario en la explotación del bien, o en una suma	La remuneración está condicionada a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio, y estándares de calidad en las distintas etapas del proyecto. Lo anterior implica que deben incluirse indicadores de

periódica, única o porcentual, entre otras posibilidades.	calidad para medir el desempeño del contratista.
El plazo es el que se haya pactado en el contrato, y debe conciliar la expectativa del concesionario de amortizar la inversión y la obligación del Estado de no imponer restricciones a la competencia más allá de lo necesario. El lapso de duración de las concesiones no podrá exceder diez años, prorrogable automáticamente por un lapso igual.	Los contratos de APP tienen un plazo máximo de treinta (30) años, incluidas prórrogas, a menos que se requiera un plazo mayor, caso en el cual se requiere de un concepto previo favorable del CONPES.
Se puede pactar el pago de anticipo.	No es posible pactar anticipo en este tipo de contratos.
Los aportes estatales se empiezan a hacer desde la etapa de construcción.	Los aportes estatales se hacen sólo a partir de la etapa de operación y mantenimiento.
Las adiciones no pueden ser superiores al 50% del valor inicial.	En el caso de APP de iniciativa pública o de iniciativa privada que requieren desembolso de recursos públicos, las adiciones de recursos públicos no pueden superar el 20% del valor del contrato inicialmente pactado.
Los anticipos en las concesiones no podrán superar el 50%	Los desembolsos de iniciativa privada los recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos, no podrán ser superior al 20% del presupuesto estimado de inversión del proyecto.

Tabla 2: Concesión vs Asociación Público-Privada

Fuente: Procuraduría de la Nación 2015.

3.6 Índice de riesgo para municipios y su incidencia en la ejecución de contratos, endeudamiento y la emisión de los títulos.

Al momento de desarrollar una iniciativa de proyecto o de solución a una problemática o requerimiento para un municipio de sexta categoría entra en jaque un concepto denominado riesgo, dicho parámetro puede estar dado en términos econométricos, de orden público o incluso sólo semántico, cuando los particulares estructuran proyectos para el desarrollo de infraestructura social a través de app de iniciativa privada deben asumir la totalidad de los costos a su cuenta y riesgo: los estudios técnicos, socioeconómicos, ambientales, financieros y jurídicos (art. 11 Ley 1508) limitando la posibilidad de la ejecución incluso de la iniciativa en una etapa de pre factibilidad y dejando en una frontera conceptual el desarrollo de una entidad territorial frente a otra con menor índice de este parámetro, y en ese sentido es más práctico para el particular esperar a que la administración, en desarrollo de un proyecto de app de iniciativa pública, incurra en todos los gastos de estudios de pre factibilidad, evaluación de costos, justificación, estos son requisitos para abrir el proceso de selección de contratistas, luego de lo anterior presentarse como oferente para la ejecución del proyecto bajo el mecanismos de APP.

Para enmarcar el espectro de análisis Cano, (2014). define que: “La unidad territorial más desagregada en Colombia son los municipios y que éstos son la unidad básica político-administrativa sobre la cual recaen tanto las principales

competencias en prestación de servicios básicos”. También es de precisar que con base en la Constitución Política de 1991 y puntualmente las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, los municipios tienen la responsabilidad de prestar a la ciudadanía servicios de educación preescolar, básica y media; asegurar al régimen subsidiado a las personas más pobres y adelantar acciones de salud pública, entre otras funciones. Pero estas responsabilidades, capacidades y funciones se ven directamente limitadas por una evaluación negativa que básicamente desde el punto de análisis de esta propuesta investigativa limita, impide u obstruye o viabiliza cualquier iniciativa de carácter público o privado: “el riesgo”.

En cuanto al concepto de riesgo, este se une como parámetro de medición en términos de: riesgo de inversión o índice de riesgo asociado, se encuentran en la literatura diferentes y variados métodos econométricos para la ponderación de este índice y su incidencia en la administración pública. Con respecto a las metodologías más utilizadas y para medir la eficiencia en el sector público local, Worthington y Dollery (2000) las agrupan en cuatro categorías: i) Aproximaciones a fronteras determinísticas (DFA): técnica econométrica donde se asume que todas las desviaciones respecto de la frontera explican un comportamiento ineficiente. ii) Fronteras estocásticas: incluye un término de error en la explicación de las desviaciones respecto de la frontera. iii) Aproximaciones a fronteras estimadas (DEA): técnica de programación lineal o no lineal que parte de una frontera estimada, considerando ineficiencias todas las desviaciones respecto de

esta. iv) Free Disposal Hull (FDH): es una variante de la anterior que asume un menor número de restricciones sobre la tecnología de producción.

Para el efecto tácito de las APP, se cuenta con el Documento Conpes 3107 de 2001, en él aborda La Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura y define entre otros conceptos: “Los riesgos de un proyecto, se refieren a los diferentes factores los cuales pueden hacer que no se cumplan los resultados previstos y los respectivos flujos esperados. Para determinar cuáles son los riesgos asociados a un proyecto se debe identificar las principales variables que determinan estos flujos”

Para el elemento en análisis tenemos en contraste como lo expone la figura Siete (7), cómo es la relación entre pobreza, además el nivel de riesgo vs Índice de transparencia a continuación, fenómeno que es determinante por el nivel de riesgo para inversión de fondos o recursos de carácter público o privado. Si bien las variables para estos cálculos o denominadas funciones de producción están guiadas por las competencias constitucionales y normativas de los municipios, también la especificación de las variables está dada por el peso que tienen las transferencias en la financiación de estas; las variables a emplear son previamente validadas y contrastadas por la Dirección Nacional de Planeación (DNP) para poder realizar los Conpes de distribución de las transferencias a los municipios.

MUNICIPIOS CON ALTA POBREZA Y BAJA CORRUPCIÓN				
Municipio y departamento	NBI	Rango NBI	Índice de transparencia	Nivel de riesgo de corrupción
Puerto Rico (Meta)	100,0	Crítico	70,4	Medio
La Esperanza (Norte de Santander)	60,7	Muy alto	61,9	Medio
Puerto Gaitán (Meta)	65,5	Muy alto	67,2	Medio
San Juan Nepomuceno (Bolívar)	67,9	Muy alto	60,8	Medio

MUNICIPIOS CON BAJA POBREZA Y ALTA CORRUPCIÓN				
Municipio y departamento	NBI	Rango NBI	Índice de transparencia	Nivel de riesgo de corrupción
Itagui (Antioquia)	8,8	Muy bajo	54,7	Alto
Duitama (Boyacá)	9,0	Muy bajo	57,3	Alto
Floridablanca (Santander)	9,4	Muy bajo	58,6	Alto
Piedecuesta (Santander)	14,4	Bajo	58,0	Alto
Candelaria (Valle del Cauca)	14,5	Bajo	54,3	Alto
Caicedonia (Valle del Cauca)	15,9	Bajo	59,6	Alto
Villavicencio (Meta)	17,1	Bajo	53,7	Alto
Chinchiná (Caldas)	18,6	Bajo	45,5	Alto
Guamal (Meta)	19,4	Bajo	59,4	Alto

Figura 7: Relación entre pobreza y nivel de riesgo vs Índice de transparencia

Fuente: Cano, L. P. 2014

Investigaciones como la de Pérez Hernández (2019) concluyen que: Los municipios de sexta categoría se caracterizan por la falta de recursos y una alta dependencia de las transferencias de la nación tanto para su funcionamiento como para la ejecución de políticas sociales que permitan disminuir los altos índices de necesidades básicas insatisfechas, por lo tanto el gobierno central destina recursos para satisfacer las necesidades de vivienda de todos los municipios del país, sin embargo existen una serie de requisitos que los entes territoriales oferentes de proyectos de mejoramiento de vivienda deben cumplir al momento

de estructurar los proyectos y dado que las entidades otorgantes evalúan los proyectos acorde a esas características puntuales es necesario que estos sean establecidos bajo dichos lineamientos; con base en las anteriores consideraciones y a la realidad financiera de los municipios de sexta categoría se da la posibilidad de que los entes territoriales que no estén en capacidad de gestionar y estructurar dichos proyectos, por lo tanto no son escogidos y finalmente no pueden hacer frente a las necesidades existentes en su población en temas relacionados al déficit de vivienda.

Con base en lo anterior y dado este panorama de la situación político administrativa de los municipios más pobres y dada la complejidad para la aplicación de la Ley 1508 de 2012 en pro del desarrollo de proyectos de alto impacto, son la metodología de Asociaciones Público Privadas el mecanismo para que los diversos recursos que el gobierno central destina satisfagan las necesidades de Infraestructura, bienes y servicios asociados de los diferentes entes territoriales.

A modo de cierre podemos decir que las APP potencializan las capacidades en ejecución del gobierno central, a la vez que se potencializan los recursos de los diferentes entes privados para que ambos propendan el desarrollo territorial, la ejecución de proyectos de impacto socio ambiental en consonancia con los Objetivos del Desarrollo Sostenible –ODS- pero queda también clara la necesidad

de la reestructuración de la norma en relación a la capacidad de endeudamiento de los entes territoriales y su nivel de riesgo de inversión para facilitar el ejercicio contractual.

En conclusión, la implementación de las Asociaciones Público Privadas y en especial la planeación que estas demandan, de cara a la gestión contractual del Estado, se materializa en que el actuar de las entidades públicas sea coordinado desde el principio de la planeación y con referencia a aquellas actividades que deben priorizar y realizar dichas entidades antes de adelantar un proceso de contratación y encaminadas a determinar, de forma precisa, la necesidad pública que se pretende satisfacer, el objeto a contratar y los recursos con cargo a los cuales ejecutará el contrato, todo lo cual tiene como fin último satisfacer el interés general, haciendo uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz. (Monje, 2007).

Para responder a los compromisos adquiridos por el país en términos del cumplimiento de los ODS son las APP el canal de ejecución más asequible y practico, tanto como modelo como en su normativa ya que se acomoda a las expectativas de crecimiento social del país aunque no está de más afinar su ejecución en términos de control y celeridad para la ejecución

CONCLUSIONES

En relación a la teoría económica y los diferentes enfoques sobre las relaciones de cooperación entre Estado y empresa en el marco de la génesis y del posterior desarrollo de la teoría (Keynesiana) queda manifiesto tanto en diferentes investigaciones aquí citadas y en el presente documento de que hay una prominente necesidad para promover la interrelación efectiva entre un Estado intervencionista y el empresario inversor, las sinergias entre lo público y lo privado se hacen esenciales para generar desarrollo económico a largo plazo. Keynes y sus postulados hoy más que nunca están vigentes y sus ideas fundamentales de la regulación del Estado.

Los aspectos técnicos objeto de las Asociaciones Público-Privadas, como instrumento de desarrollo de los territorios, y sus diferencias respecto de otras formas de asociación estatal, nos permiten inferir que este elemento contractual (las APP) como la metodología de injerencia del mercado (sector privado) en el sector público es necesario. Esto debido a que hay ciertas áreas en que el Estado no posee los recursos económicos, ni tampoco las capacidades para intervenir y, por ende, es necesario acuerdos con el sector privado. Las Asociaciones Público Privadas propiamente dichas son para los entes territoriales un elemento de creación de acuerdos innovadores que permiten una mejor movilización de

recursos el sentido de capital económico y también en los aspectos de conocimiento y experticia, para llevar a cabo las iniciativas de gobierno y del sector privado y así ejecutar de modo ágil diferentes tipos de proyectos de infraestructura, Bienes y servicios asociados, en consonancia con las capacidades endógenas del ente territorial y articuladas con la participación de los gobernados.

Los planes de desarrollo son el instrumento jurídico de gestión de los territorios, conforme con las metas y objetivos fijados en los planes de gobierno de las entidades territoriales, desde la mecánica de las APP puede darse respuesta a la realidad política-administrativa, social y económica que enfrentan los municipios de sexta categoría y sus mandatarios para los diseños, ejecución, desarrollo, control y la implementación de iniciativas. Las metas y objetivos inscritos en los planes de gobierno deben suscribir su carácter flexible, de modo que puedan formularse y desarrollarse en función de las situaciones nuevas que se presenten en cada una de las entidades territoriales, pero para alcanzar los objetivos planteados en los planes de desarrollo territorial se hace necesaria una apertura de la gestión pública hacia la sociedad es decir de los gobernados(incluido el sector privado como proveedor de capital o experticia) basada en la corresponsabilidad de los servidores públicos, contratistas y sobre todo comprometiendo a los ciudadanos en dicha sinergia.

Si bien las Asociaciones Público-Privadas reguladas en la Ley 1508 de 2012, y las otras formas de Asociación Contractual no excluyen directamente a los municipios de sexta categoría para la ejecución de propuestas, el carácter técnico y la evaluación de las etapas de prefactibilidad y factibilidad pueden y excluyen por su rigurosidad técnica la ejecución de una APP, aunque esté incluida en los planes de desarrollo, ya que al evaluar e identificar los parámetros (el riesgo puntualmente) afecta, limita e incide en la no la ejecución de grandes proyectos para los municipios de sexta categoría.

En cuanto a elaborar lineamientos jurídicos con base en la metodología de Asociación Público-Privada para ser tenida en cuenta por los municipios de sexta categoría en iniciativas de desarrollo sostenible, la investigación nos permite concluir que hay un alto nivel de rigurosidad técnica en los elemento normativos parametrizados por la ley 1508 de 2012 a cumplir por los entes territoriales evidenciando la necesidad de personal experto en la temática de la normatividad de APP tanto en el sector Privado como en el ente territorial para que la evaluación de riesgo en las etapas de pre factibilidad y factibilidad no excluyan a estos entes poblacionales por su realidad fiscal negativa, su capacidad productiva mínima o su indicador de riesgo negativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron; Robinson, James. (2020a). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Ariel.
- Acemoglu, Daron; Robinson, James. (2020b). *El pasillo estrecho: Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*. Barcelona: Ariel.
- Acuña, I. T. (2006). *La política ambiental en los planes de desarrollo en Colombia 1990-2006. Una visión crítica*. Revista Luna Azul.
- Alborta, G. R., Stevenson, C. & Triana, S. (2011). *Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios. Una visión hacia el futuro: Banco Interamericano de Desarrollo*. (IDB-DP No. 195).
- Alfonso Valderrama, J. R. *El principio de planeación es una herramienta efectiva contra la corrupción en la contratación estatal*.
- Arendt, Hannah. (2020). *La condición humana*. Barcelona: austral.
- Arévalo, M. A. C., & Martin, G. (2001). *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Aydalot, Ph. (1986): *Milieux innovateurs en Europe*. GREMI. París.
- Baca, V. G. (2004). La escuela Neokeynesiana: Desarrollo y aportes. *Pensamiento crítico*, 3, 025-031.
- Bernal Pulido C & Fabra Zamora J. (2013) *La Filosofía de la Responsabilidad Civil*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- Cárdenas E. E. M., & Mora, J. M. R. (2006). *La corrupción en la contratación estatal colombiana: una aproximación desde el neo institucionalismo*. Reflexión política.

- Chang, Ha-Joon. (2019) *¿Qué fue del buen samaritano?: Naciones ricas, políticas pobres*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Cabeza, A. M. (1998). *Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. Perspectiva geográfica*.
- Cepal. (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo*. Recuperado de: <http://200.9.3.98/handle/11362/2691>.
- CONPES 3615, 2009. Iniciativa para la modernización y gestión de activos fijos públicos; Bogotá, D.C., 28 de septiembre de 2009.
- Chang, Ha-Joon. (2019). *¿Qué fue del buen samaritano?: Naciones ricas, políticas pobres*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Coremberg, A., Lardé, J., Sánchez, R. J., & Sanguinetti, J. (2021). Políticas anticíclicas y propuesta para el cálculo de la recuperación fiscal de la inversión en infraestructura.
- Delgado Ruiz, S., Cárdenas Pinzón, J., & Fuentes López, H. (2020). *Los municipios de sexta categoría de Colombia (2000-2016): entre la autonomía y la dependencia*. Apuntes del Cenes, 39(69). Ps 137 - 167 <https://doi.org/10.19053/01203053.v39.n69.2020.10172>.
- Delúquez Medina, K. M., & Perea Gómez, J. M.(2020). La Categorización de Municipios en Colombia, un esfuerzo inconcluso y errático. Dirección Nacional de Planeación. (2012). *Pening Gaviria, Jean Philippe. Director de Infraestructura y Energía Sostenible*. Ruta. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Transporte%20Vas%20Comunicaciones%2>

0Energia%20Minera/2012-10-05%20DNP%20-
%20Ley%20APP%20Foro%20Revista%20Semana.pdf.

Estefanía, Joaquín. (2015). *Las posibilidades económicas de nuestros nietos*. Barcelona: Taurus.

Faruquee, M. H. (2016). *Perspectivas económicas regionales*, abril de 2016: Departamento del Hemisferio Occidental: Administrando transiciones y riesgos. International Monetary Fund.

Fiszbein, A. (1999). *Trabajando unidos para un cambio: Alianzas Público-Privadas para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Mundi – Prensa.

Foucault, Michel. (2021). *Nacimiento de la biopolítica: curso del college de france (1978-1979)*. México: Fondo de cultura económica.

Friedman, Milton. (2012). *Capitalismo y libertad: ensayos de política monetaria*. Barcelona: síntesis.

Foucault, Michel. (2021). *Nacimiento de la biopolítica: curso del college de france (1978-1979)*. México: Fondo de cultura económica.

Friedman, Milton. (2012). *Capitalismo y libertad: ensayos de política monetaria*. Barcelona: síntesis.

Friedman, Thomas. (2012). *La tierra es plana: breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*. Barcelona: Martínez Roca.

Galindo Martin, Miguel Ángel. (2008). *Paul Krugman: un Keynesiano partidario del mercado*. Revista Boletín económico de ICE n. 2954.

- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2002, September). *Accounting for public private partnerships*.
In Accounting Forum (Vol. 26, No. 3-4, pp. 245-270). Taylor & Francis.
- Gómez Sabaini, J. C., Jiménez, J. P., & Rossignolo, D. (2012). Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: nuevos desafíos.
- Habermas, Junger. (2019). *Perfiles filosófico-políticos*. Barcelona: Taurus
- Hanushek, E. & Kimko, D. (2000). Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations. *The American Economic Review*, 90(5): 1184-1208.
- Hood. (1991). "A Public Management for all season?" *Public Administration* Vol. 69.
- Keynes, J.M. (2014). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: fondo de cultura económica.
- Kogan, J., & Bondorevsky, D. (2016). *La infraestructura en el desarrollo de América Latina/Latin America Development Infrastructure*. *Revista Economía y Desarrollo* (Impresa).
- Krugman, Paul. (2020). *Contra los zombis*. Bogotá: Planeta.
- Luchinger, René (2011). *Los doce economistas más importantes de la historia*. Bogotá: Grupo editorial Norma.
- Méndez, R., Michelini, J., & Romeiro, P. (2006). Redes socio-institucionales e innovación para el desarrollo de las ciudades intermedias. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 38(148), 377-395.
- Martin Quetglas, Gregorio. (2014). *Digitalización y desempleo, el nuevo orden*.
https://elpais.com/elpais/2014/11/26/opinion/1417007783_866858.html

- Massiris. (1991), *Ángel. Reflexión sobre una política de ordenación territorial en los países latinoamericanos*. Bogota: In Trimestre Geográfico, Asociación Colombiana de Geógrafos.
- Massiris. (1993). *Ángel. Bases Teórico-metodológicas para estudios de ordenamiento territorial. In Misión Local, Instituto de Desarrollo del Distrito Capital y la Participación Ciudadana y Comunitaria IDCAP*. Santa Fe de Bogotá: Universidad Distrital.
- Martin Quetglas, Gregorio. (2014). *Digitalización y desempleo, el nuevo orden*. https://elpais.com/elpais/2014/11/26/opinion/1417007783_866858.html.
- Mazzucato, Mariana. (2019a). *El Estado emprendedor*. Barcelona: RBA.
- Mazzucato, Mariana. (2019). *El valor de las cosas*. Barcelona: Taurus.
- Mazzucato, Mariana. (2021). *Misión economía: una guía para cambiar el capitalismo*. Barcelona: Taurus.
- Méndez, Elías. (2019). *Gestión ambiental y ordenación del Territorio*. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Forestales, Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales.
- Monge, C. E. C. (2007). *Contratación Pública y Corrupción (Un análisis particular de los principios rectores de la contratación administrativa)*. Revista de Ciencias Jurídicas.
- Muñoz Prieto, Wilmar (2002) *Concesiones viales en Colombia (historia y desarrollo)*,. Tecnura 10.

- Oppenheimer, Andrés. (2018). *¡Sálvese quien pueda! El futuro del trabajo en la era de la automatización*. Barcelona: Debate.
- Organización Internacional del Trabajo. (2020). *Panorama laboral 2019: América Latina y el Caribe*. Lima: OIT.
- Palacio Jaramillo, M. T. (2002). Parámetros constitucionales para la determinación de un régimen jurídico de contratación pública en Colombia. *Revista de Derecho Público*, (14). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Pardo Martínez, Clara Inés (2020). La importancia de la innovación para el desarrollo de las regiones. (s/f). Portafolio.co. Recuperado el 14 de Abril de 2022, de <https://www.portafolio.co/economia/infraestructura/la-importancia-de-la-innovacion-para-el-desarrollo-de-las-regiones-539701>
- Palacios Sommer, Octavio Augusto. (2009). *Los neo-keynesianos (Fundamentos y Debate)*. *Mundo Siglo XXI*. Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional.
- Pérez Hernández, C. R. (2019). *Propuesta metodológica de formulación de proyectos en municipios de sexta categoría para el acceso a recursos provenientes de programas de mejoramiento de vivienda de nivel central: Caso de estudio municipio el Espino*. Boyacá (Bachelor's thesis, Fundación Universidad de América).
- Prieto, W. M. (2002). Concesiones viales en Colombia. *Historia y desarrollo*. *Tecnura*, 5(10), 18-26.
- Procuraduría General de la Nación. (2015). *Todo lo que necesitas saber sobre las Asociaciones Público-Privadas de Iniciativa Privada, primera edición*. Recuperado

de: [https://www. Procuraduría. Gov. co/portal/media/file/Asociaciones Públicas Privadas. Pdf.](https://www.Procuraduría.Gov.co/portal/media/file/Asociaciones_Públicas_Privadas.Pdf)

Restrepo, P. A. (2010). *Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: la contribución por valorización y la participación en plusvalías. Lecciones y reflexiones.* Desafíos.

RUAPP, (2021) Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP) . (S/f). Gov.co. Recuperado el 8 de marzo de 2022, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Informe%20Trimestral%203T%20-%202021.pdf>

Samuelson, Paul; Nordhaus, William. (2019). *Economía con aplicaciones.* México: Mc Graw Hill.

Sanahuja, J. A. (2008). *La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y Latina: balance y perspectivas.* Dirección General de Políticas Interiores. Departamento Temático Políticas Externas. Parlamento Europeo. Estrasburgo.

Sandel, Michael. (2018). *Lo que el dinero no puede comprar: los límites morales del mercado.* Barcelona: Debate.

Sepúlveda Figueroa, B. J. (2014). Las asociaciones público privadas y el contrato de concesión: Regulación parcial en la Ley 1508 de 2012.

Soto, I. B. R., & Yarzagaray, O. T. (2013). Epistemología económica del pensamiento neokeynesiano. Contribuciones a la Economía, (2013-07).

Resolución 3656 de 2012. *Departamento Nacional de Planeación* Fecha de Expedición: 20/12/2012. Fecha de Entrada en Vigor: 20/12/2012 Medio de Publicación: Diario Oficial 48651 del 21 de diciembre de 2012.

Ruiz Núñez, Fernanda & Wei, Zichao. (2015). "*Infrastructure investment demands in emerging markets and developing economies*". Policy Research Working Paper Series 7414. The World Bank.

Savas, E. (1990). "*A Taxonomy of Privatization Strategies*". Policy Studies Review, Vol. 18.

Sentencia Constitucional 329/03. *Magistrado Ponente Álvaro Tafur Galvis*

Tapia, R. H. (2013). Diez Tesis sobre las Asociaciones Público–Privadas (APP) en nuestro régimen legal. *Revista de Derecho Administrativo*.

Vallejo, M. L. (2014). Asociaciones público privadas, modelo de desarrollo de infraestructura productiva y social en Colombia y el mundo: marco histórico, conceptual y crítico de la Ley 1508 de 2012. *Derecho Público*, (33), 28.

Vassallo Magro, J. M. (2015). *Asociación Público-Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia*. Bogotá: CAF. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/758>

Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

Weber, Max. (2014). *Economía y sociedad*. México: fondo de cultura económica.

Whitfiel, D., Vargas, R., Olivet C., & Müller, B (2018). Found in. Policy

Anexos

Anexo 1. Infografía Asociación Estatal bajo el Marco Jurídico Colombiano

Anexo 1. Marco Legal de las App en Latinoamérica

Anexo No. 1 Infografía Asociación Estatal bajo el Marco Jurídico Colombiano

MARCO NORMATIVO DE LA CONTRATACION ESTATAL EN COLOMBIA

Esta Ley conocida también como el Estatuto general de la Contratación en Colombia.

Establece las reglas y principios que se deben aplicar a la contratación de las entidades publicas.

LEY 80 DE 1993

Se basa en la aplicación y desarrollo de los principios de eficacia y transparencia dentro de la contratación publica.

Esta Ley busca el cumplimiento de los fines del Estado a través de las formas de contratación

Por medio de la cual se se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

Esta norma lo que busca es disminuir algunos vacíos que se presentaban en la Ley 80 los cuales estaban siendo favorables para actos de corrupción.

LEY 1150 DE 2007

Dentro de las principales modificaciones se encuentran La reformulación del principio de selección objetiva, modificación a los procesos de selección ya existentes en la Ley 80.

Se comparte el riesgo entre contratante y contratista.

Adiciones al régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

Fortalece el sistema de contratacion electronica

Por la cual se reglamenta el sistema de compras y contratacion pública y crea un nuevo marco normativo unificado para la contratacion publica.

Por este Decreto se crea La Agencia Nacional Colombia compra eficiente.

LEY 1510 DE 2013

Reglamenta los acuerdos marco de precios y lo que tiene que ver con los tratados de libre comercio (TLC)

MARCO NORMATIVO DE LA CONTRATACION ESTATAL EN COLOMBIA

Está definido en el numeral 1 del artículo 32 de la ley 80 de 1993

en los siguientes términos: "(...)Como puede verse, el estatuto de contratación administrativa define el contrato de obra a partir de elementos subjetivos, es decir de criterios que atienden a la calidad de los sujetos contratantes y no al objeto del contrato, pues claramente indica que "(s)on contratos de obra los que celebren las entidades estatales...". Es decir, el elemento esencial que define la presencia de un contrato de esta naturaleza es que sea celebrado por una entidad estatal.

De otro lado, la norma ahora acusada impone un gravamen tributario a las personas que suscriban contratos de obra pública con "entidades de derecho público", o celebren adiciones a los mismos.

En efecto, el inciso primero del artículo 6º de la Ley 1106 de 2006, ahora bajo examen, dice así:

"Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, departamento o municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición"

Permite contratar bajo un solo objeto el diseño, la construcción y el mantenimiento de la obra.

Dicha modalidad encuentra respaldo normativo en el Decreto 3629 de 2004 el cual establece en su artículo 1: "En los contratos estatales que incluyan en su objeto varias obligaciones, tales como, el diseño, construcción y mantenimiento, y que deban ser ejecutados en distintas vigencias fiscales, se podrá establecer que su objeto es integral y su ejecución presupuestal se realiza en los términos pactados en el contrato".

CONTRATO DE OBRA

LLAVE EN MANO

MARCO NORMATIVO DE LA CONTRATACION ESTATAL EN COLOMBIA

La entidad estatal asume el carácter de cedente y otorga a un particular quien ostenta la calidad de concesionario, la operación, explotación, gestión, total o parcial de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial de una obra pública.

El particular asume la gestión de un servicio público que corresponde al Estado sustituyendo a este en el cumplimiento de dicha carga.

El particular asume la construcción y/o mantenimiento de una obra pública. El particular obtiene autorización para explotar un bien destinado al servicio o uso público.

La entidad pública mantiene durante la ejecución del contrato la inspección vigilancia y control de la labor a ejecutar por parte del concesionario.

El particular a cambio de la operación, explotación, construcción o mantenimiento de la actividad concedida recibe una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien o en general en cualquier otra modalidad de contraprestación.

El concesionario asume la condición de colaborador de la administración en el cumplimiento de los fines estatales, para la continua y eficiente prestación de los servicios públicos o la debida ejecución de las obras públicas.

CONCESIÓN

MARCO NORMATIVO DE LA CONTRATACION ESTATAL EN COLOMBIA

Está definido en operaciones de crédito público. Son operaciones de crédito público los actos o contratos que tienen por objeto dotar a la entidad estatal de recursos, bienes o servicios con plazo para su pago o aquellas mediante las cuales la entidad actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago.

Para efectos de lo dispuesto en el presente Decreto, las operaciones de crédito público pueden ser internas o externas. Son operaciones de crédito público internas las que, de conformidad con las disposiciones cambiarias, se celebren exclusivamente entre residentes del territorio colombiano para ser pagaderas en moneda legal colombiana.

Son operaciones de crédito público externas todas las demás. Actos asimilados a operaciones de crédito público. Los actos o contratos análogos a las operaciones de crédito público, mediante los cuales se contraigan obligaciones con plazo para su pago, se asimilan a las mencionadas operaciones de crédito público.

Dentro de los actos o contratos asimilados a las operaciones de crédito público se encuentran los créditos documentarios, cuando el banco emisor de la carta de crédito otorgue un plazo para cubrir el valor de su utilización, y la novación o modificación de obligaciones, cuando la nueva obligación implique el otorgamiento de un plazo para el pago.

En punto de discusión ha sostenido el Órgano de cierre de lo Contencioso - Administrativo

Artículo 17. Se denominan créditos de proveedor aquellos mediante los cuales se contrata la adquisición de bienes o servicios con plazo para su pago. Sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos para la adquisición de bienes o servicios en la Ley 80 de 1993, los créditos de proveedor se sujetarán a lo dispuesto en los artículos anteriores, según se trate de empréstitos internos o externos y la entidad estatal que los celebre. el numeral 1 del artículo 32 de la ley

CRÉDITO A PROVEEDOR

MARCO NORMATIVO DE LA CONTRATACION ESTATAL EN COLOMBIA

Está definido en el artículo 1 de la ley 1508 de 2012 en los siguientes términos "Son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre un aentidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus relacionados, que involucra la retención y trasferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio".

" elaborar " evaluar el costo-beneficio del proyecto " llevar a cabo " análisis de amenaza y vulnerabilidad con el fin de garantizar la no generación o reproducción de condiciones de riesgo de desastre" —art. 11—.

En la segunda modalidad, la estructuración del proyecto la realiza por su propia cuenta y riesgo y asumiendo todos los costos, el particular que identifica la necesidad y la pone en conocimiento de la entidad pública responsable de satisfacerla —art. 14—; a este particular se le denomina "originador".

La formulación de la iniciativa privada se divide en dos partes: en la primera — etapa de prefactibilidad—, el originador debe presentar una " descripción completa del proyecto incluyendo el diseño mínimo en etapa de prefactibilidad, construcción, operación, mantenimiento, organización y explotación del mismo, alcance del proyecto, estudios de demanda en etapa de prefactibilidad, especificaciones del proyecto, su costo estimado y la fuente de financiación" —art. 11—.

Después de que la entidad la entidad estatal competente —en un plazo máximo de tres meses— determina que la propuesta es de su interés y es viable, de conformidad con las políticas sectoriales y la priorización de proyectos a ser desarrollados, se abre la segunda fase o etapa de factibilidad —art 15.

APP

Fuente: Elaboración Propia con base en Marco Normativo respectivo para la república de Colombia

Anexo No. 2 Marco Legal de las App en Latinoamérica

PAÍS	Ley de participaciones público-privadas (PPP) / Ley de concesiones	Principales agentes (autoridad adjudicataria, unidad de PPP, entre otros.)
ARGENTINA	<p>Ley No. 27.328/16 para contratos PPP. Cubre proyectos de infraestructura, vivienda, servicios, inversión productiva, investigación aplicada e innovación tecnológica.</p> <p>El Decreto No. 966/05 permite propuestas no solicitadas, y el Decreto No. 967/05 creó el Régimen Nacional de Asociación Público-Privada.</p> <p>Las PPP siguen también: Ley No. 13064/47 (régimen de obras públicas), Ley No. 17520/67 (régimen de concesiones en obra pública) y el Decreto No.</p>	<p>Autoridad Adjudicataria: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y sus agencias descentralizadas.</p> <p>No existe unidad de PPP.</p>

	<p>1023/01 (régimen nacional de compra pública).</p> <p>Otras regulaciones importantes son: Decreto No.676/01 (régimen para la promoción de la participación privada en el desarrollo de infraestructura) y el Decreto No. 1299/00, más tarde el Decreto No. 228/01 (creación y regulación de un fondo fiduciario para promover la participación privada en infraestructuras públicas).</p> <p>Regulaciones sectoriales, como la Ley No24.065 (energía eléctrica) y Ley No. 24.076 (gas natural).</p>	
BRASIL	<p>Ley No.11074/04, de aplicación tanto a nivel nacional como supraestatal.</p> <p>Complementa a las leyes de concesiones (Ley No.</p>	<p>Autoridad adjudicataria: departamentos del Gobierno, fondos especiales (<i>special funds</i>), entidades</p>

	<p>8987/95 y Ley No. 9074/95) y a la ley de adquisición (Ley No. 8666/93). Además, los Estados y municipios pueden aprobar sus propias leyes de PPP.</p> <p>Los contratos de PPP están prohibidos para el suministro de mano de obra y de equipos de obras, así como para la instalación de dichos equipos y la ejecución de obras públicas.</p> <p>El sector del petróleo y del gas está regulados por la Ley No. 12351/10. El Decreto Federal No. 8.428/15 permite las propuestas no solicitadas.</p> <p>Otras leyes importantes son la Ley General de Adquisición y Contratos Gubernamentales (Ley Federal No. 8666/93), Ley General de Autorizaciones y Concesiones de</p>	<p>gubernamentales autónomas, fundaciones públicas, corporaciones de titularidad gubernamental, corporaciones de capital mixto y otras entidades controladas directa o indirectamente por la Unión Europea, Estados Unidos, el Distrito Federal y los municipios. Unidad de PPP: Comité de Dirección de PPP (CGP), establecido por el Decreto presidencial No. 5385/05, compuesto por representantes del Ministerio de Finanzas y de Presidencia. Otros agentes importantes son el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (evalúa, modela y monitorea los proyectos de PPP), el Ministerio de Finanzas (valora cada propuesta para ajustar la asignación máxima permitida), el Comité</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>Servicios Públicos (Ley Federal No. 8987/95), Ley de Subvenciones y Extensiones de Concesiones de Servicios Públicos (Ley Federal No. 9074/95) y la Ley del Programa Nacional de Privatización (Ley Federal No. 9491/97).</p>	<p>Técnico de PPP (solicita estudios, encuestas e investigaciones), el Fondo de Garantía de PPP (garantiza el pago de las obligaciones financieras del sector público bajo los proyectos de PPP) y el auditor general del Gobierno (monitoriza el proceso de licitación y la asignación del contrato, así como la implementación del proyecto).</p>
CHILE	<p>Ley No. 20410/2010 (Modificación de la Ley de Concesiones de Obras Públicas - Decreto No. 900/96). Incluye propuestas no solicitadas. Legislación aparte para los siguientes sectores: energía, agua, saneamiento, puertos y vías férreas</p>	<p>Unidad de PPP y autoridad adjudicataria: coordinación de concesiones de obras públicas del Ministerio de Obras Públicas. Control: inspector fiscal y el Ministerio de Obras Públicas (MOP). Evaluación: Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP).</p>
COLOMBIA	<p>Ley No. 1508/2012 (Ley de PPP) y Decreto No. 1467/12 (regulaciones de</p>	<p>Ley No. 1508/2012 (Ley de PPP) y Decreto No. 1467/12 (regulaciones de</p>

	<p>las PPP), recopilado en la Ley No. 1082/15. Estas leyes en PPP son de aplicación tanto estatal como subestatal. Los sectores dentro del régimen de inversión privada pueden optar a no ser regulados con las leyes en PPP: telecomunicaciones, energía (<i>public utilities</i>), puertos y terminales, terminales aeroportuarias, minería, petróleo y gas. Por ejemplo, existen leyes específicas cómo el Decreto No. 063/15 en agua potable y saneamiento. Incluye propuestas no solicitadas (Ley de PPP, Título III). Ley de Infraestructura: Ley No. 1682/13. Marco general adjudicatario (Ley No. 80/93, Ley No. 1150/07 y Ley No.</p>	<p>las PPP), recopilado en la Ley No. 1082/15. Estas leyes en PPP son de aplicación tanto estatal como subestatal. Los sectores dentro del régimen de inversión privada pueden optar a no ser regulados con las leyes en PPP: telecomunicaciones, energía (<i>public utilities</i>), puertos y terminales, terminales aeroportuarias, minería, petróleo y gas. Por ejemplo, existen leyes específicas cómo el Decreto No. 063/15 en agua potable y saneamiento. Incluye propuestas no solicitadas (Ley de PPP, Título III). Ley de Infraestructura: Ley No. 1682/13. Marco general adjudicatario (Ley No. 80/93, Ley No. 1150/07 y Ley No. 1510/13) para cuestiones no</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	1510/13) para cuestiones no específicamente reguladas en las leyes anteriormente mencionadas.	específicamente reguladas en las leyes anteriormente mencionadas.
COSTA RICA	Ley de concesiones: Ley No. 7762/98 (Ley de Concesiones de Obras Públicas), modificada por la Ley No. 8643/08. Los siguientes sectores están excluidos: servicios energéticos, telecomunicaciones, servicios sanitarios y los casos específicos del puerto de Limón, Caldera y Puntarenas. Incluye propuestas no solicitadas. Decreto No. 39965/16 (no fue aprobado): regulaciones para contratos de PPP, para permitir que proyectos PPP que se desarrollan por primera vez relacionen las nuevas regulaciones con	Autoridad adjudicataria y unidad de PPP: Consejo Nacional de Concesiones.

	las existentes. Leyes No. 7762 y No. 8643 exponen el marco de la concesión y la creación de un Consejo de Concesiones.	
ECUADOR	<p>Ley Orgánica de Incentivos para la APP y la Inversión Extranjera (2015) y su regulación (Decreto ejecutivo No. 582/2015 y Decreto ejecutivo No. 1040/16 – Reglamento General de Aplicación de la Ley Orgánica de Incentivos para APP y la Inversión Extranjera). La ley permite propuestas no solicitadas (art. 11).</p> <p>Leyes adicionales: Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008), Ley Orgánica de las Empresas Públicas (2009) y la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y</p>	<p>Autoridad adjudicataria: cualquier ministerio o agencia del Gobierno central, municipios, Gobiernos provinciales y otras instituciones públicas que tienen autoridad suficiente para delegar en el sector privado la provisión de servicios públicos o la construcción de grandes infraestructuras. Unidad de PPP: Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: regulador general de inversiones.</p>

	prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada (1993). Regulación sectorial: Ley Orgánica de Servicio Público de Energía Eléctrica (2015) y la Ley Especial de Telecomunicaciones (2015).	
EL SALVADOR	Decreto No. 379/13 Ley Especial de Asocios Público-Privados. Ofrece un marco de trabajo para las PPP, excluyendo el sector del agua, a través de unas normas que describen en detalle los aspectos técnicos, sociales, medioambientales, fiscales, económicos, legales y regulatorios. Incluye propuestas no solicitadas.	Autoridad adjudicataria: poder ejecutivo y sus entidades, instituciones descentralizadas y los municipios. Unidad de PPP: Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA).
GUATEMALA	Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura	Autoridad adjudicataria: cualquier entidad o institución estatal;

	<p>Económica (Decreto No. 16/10) y sus Regulaciones (Decreto No. 360/11). Estas leyes delimitan el marco legal para la creación, la construcción, el desarrollo, los usos, el mantenimiento, la modernización y la expansión de infraestructuras, autopistas, puertos, aeropuertos, proyectos en generación, conducción eléctrica y de ferrocarril, así como la comercialización, incluida la provisión de equipos y servicios complementarios asociados. Previene la participación privada en ciertos sectores, incluidos el del agua, la educación y la salud. No hay previsión legal para</p>	<p>centralizada, descentralizada o autónoma. Unidad de PPP: la Agencia Nacional de Alianzas de Desarrollo de Infraestructura Económica (Anadie), responsable de la promoción de los contratos en PPP, así como del soporte técnico, la licitación, la contratación y la supervisión. Consejo de PPP: Consejo Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (Conadie). Programa Nacional de Competitividad de Guatemala.</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	propuestas no solicitadas.	
HONDURAS	Decreto Legislativo No. 143/10: Ley de Promoción de Alianza Público-Privada, que define criterios, normas y procedimientos para implementar las PPP. Decreto Ejecutivo No. 02073/10: Regulación General para la promoción de las PPP. Decreto No. 51/11: Ley para la promoción y protección de inversiones. Decreto No. 58/11: Ley Especial para la Simplificación de Procedimientos de Inversiones en Infraestructuras.	Autoridad adjudicataria y unidad de PPP: Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (COALIANZA) y asociaciones. Superintendencia de PPP: regulación, supervisión y monitoreo de los contratos y proyectos de PPP.
JAMAICA	No existe una ley de PPP, pero sí una política de PPP (2012), que es una adenda a la política marco, así como al manual de	Autoridad adjudicataria: cualquier ministerio, agencia o compañía gubernamental. Unidad de PPP: Unidad de PPP del Development Bank of

	<p>procedimientos para la privatización de activos del gobierno. Asimismo, dicha política fue preparada por el Development Bank of Jamaica Limited (DBJ), con el asesoramiento del Ministerio de Finanzas y Planificación. Se aplica a todos los sectores, excepto al de la vivienda. Incluye propuestas no solicitadas (véase Párrafo 9).</p>	<p>Jamaica (gestión de operaciones, desarrollo del modelo de negocio y fase de transacción de la PPP) y Unidad de PPP de MOFPS (análisis de value for money e impacto fiscal de los proyectos en PPP).</p>
<p>MÉXICO</p>	<p>La Ley de Asociaciones Público-Privadas (2012), modificada en 2015; y el Reglamento de la Ley de Asociaciones Público-Privadas (2012), modificado en 2014; es un mecanismo alternativo de contratación al cobro de servicios por tarifa, y reemplaza la ley de las adquisiciones públicas y de obras públicas.</p>	<p>Autoridad adjudicataria: cualquier ministerio o agencia (todos los presupuestos de los proyectos deben ser aprobados por el Congreso antes de su adjudicación). No existe una Unidad de PPP: cada sector y nivel de gobierno es responsable de la planificación, implementación y la supervisión de los</p>

	<p>Permite propuestas no solicitadas. Se aplica a nivel federal, regional y municipal, cuando el gobierno federal financia los proyectos. Pueden existir también marcos reguladores a nivel subestatal.</p>	<p>proyectos. Otros agentes importantes son el Secretaría de Hacienda y Crédito Público junto con la Unidad de Inversiones (marca las guías y políticas que cada proyecto debe seguir, así como la valoración y la aprobación de estos), y el Ministerio de Servicio Público (que asegura el cumplimiento de la ley, monitoriza la transparencia y ayuda en caso de que se produzcan controversias).</p>
NICARAGUA	<p>Ley PPP: Ley No. 935/16. Una ley adicional resumiendo regulaciones específicas de la ley de PPP está todavía pendiente. Las leyes adicionales son la Ley de Contrataciones Públicas (2010) y su Regulación (Decreto No. 75/10), que expone que no es de aplicación para las</p>	<p>Autoridad adjudicataria: poder ejecutivo y todos sus organismos, otros poderes del estado, entidades autónomas, entidades descentralizadas, gobiernos regionales, empresas estatales no competitivas, el sector público financiero (sólo para cuestiones de gerencia), universidades</p>

	<p>licencias administrativas y concesiones y debe tener unas normas específicas. Los contratos de concesiones de obras públicas son regulados por las leyes especiales existentes de acuerdo con el tipo de obra pública.</p>	<p>públicas, etc. El Ministerio de Transporte y Obras Públicas es la entidad responsable de las concesiones en carreteras. No existe unidad de PPP. Pero existe PRO-NICARAGUA, la Agencia de Promoción de Inversiones</p>
PANAMÁ	<p>No existe una ley de PPP. La Ley No. 349/11 necesita ser aún ratificada. Las concesiones son reguladas por la Ley No. 22/06 (modificada por la Ley No. 15/12), usada para la contratación pública. No hay previsión para propuestas no solicitadas. Existen regulaciones para sectores específicos: Ley No. 2/97 (incorporación de capital privado en el agua y en el sector sanitario), Ley No. 6/97</p>	<p>Autoridad adjudicataria: cada ministerio y entidad pública. No existe unidad de PPP: el Ministerio de Obras Públicas es responsable de la preparación de estudios, de la contratación de la construcción y el monitoreo de los proyectos.</p>

	(desmantelamiento del monopolio estatal de la electricidad) y Ley No. 5/98 (sistema para la ejecución de obras públicas).	
PARAGUAY	Ley No. 5102/13: Ley de promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado. Ley No. 1618/00: principios generales del sistema que regulan los procedimientos para los proyectos y los contratos con los socios privados.	Autoridad adjudicataria: Ministerio de Planificación. Unidad de PPP: Unidad de Proyectos de PPP, dentro del Ministerio de Planificación, que desarrolla, coordina y ejecuta todos los proyectos en PPP.
PERÚ	Decreto Legislativo No. 1224/15, regulado por el Decreto Supremo No. 410/15: establecimiento de comités de inversiones, enfatizando los informes de evaluación, con la posibilidad de presentar	Autoridad adjudicataria: todas las entidades no financieras del sector público. Unidad de PPP: Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Pro-inversión), responsable de la regulación, la dirección de las políticas y la

	<p>propuestas no solicitadas y un proceso de vía rápida. Este incorpora las buenas prácticas recomendadas en Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships de la OCDE. Decreto Legislativo No.1012/08 (ley marco en PPP y normas para el Proceso Acelerado de Promoción de la Inversión Privada) y Decreto No.127/14 («Regulación en PPP»). El Decreto Supremo No. 059-96 (Ley de Concesiones) y el Decreto Supremo No. 060-96 (Regulaciones de concesiones) para la adjudicación de PPP. Ley No. 27293/00 (Ley Nacional de Inversión Pública). Resolución No. 3656/12: parámetros para la evaluación del</p>	<p>capacitación para otras autoridades, la promoción de las PPP, el apoyo técnico en la implementación de proyectos y su adjudicación. Agencias que regulan PPP: Osiptel, para telecomunicaciones; Osinergmin, para energía; Sunass, para agua y saneamiento; y Ositran para transportes. Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada: el Ministerio de Economía y Finanzas, la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada (DGPIIP) y el equipo especializado en supervisión de inversiones, Pro-inversión, los Gobiernos regionales y locales, los cuerpos regulatorios de sectores específicos y otras</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>mecanismo de las PPP como método de ejecución del proyecto. Decreto Supremo No. 054/13: provisiones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos - PPP. Directiva No. 004/09 (Pro-inversión): proceso y evaluación de las iniciativas privadas en proyectos de inversión.</p>	<p>entidades públicas y agencias.</p>
<p>REPÚBLICA DOMINICANA</p>	<p>No existe una ley de PPP. Ley de concesiones: Ley No. 340/06 (Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones), modificada por la Ley No. 446/06 con el objetivo de excluir las concesiones del ámbito de la Ley No. 340/06 y ser reguladas por una norma diferente que no ha sido todavía</p>	<p>Autoridad adjudicataria: junta directiva general de compra pública; unidades operativas del Gobierno central, de las instituciones autónomas descentralizadas financieramente, de las instituciones públicas de la seguridad social, desde los Consejos de los municipios, el Distrito Nacional y las compañías financieras y no</p>

		<p>aprobada. Existen regulaciones específicas para los sectores de telecomunicaciones y puertos. La Ley de Concesiones permite las propuestas no solicitadas (art. 33).</p>	<p>financieras. No existe unidad de PPP.</p>
<p>TRINIDAD Y TOBAGO</p>		<p>No existe una ley de PPP, pero sí una política de PPP (2012). Ley de contrataciones públicas: Ley No. 1/2015.</p>	<p>Autoridad adjudicataria: cualquier ministerio, empresas estatales, organismos de derecho público u otro organismo gubernamental. La Unidad de PPP dentro del Ministerio de Finanzas es la responsable del desarrollo de las políticas, revisión de proyectos y trabajo con las agencias de contratación para lanzar PPP</p>

<p>URUGUAY</p>	<p>Ley de Participación Público-Privada No. 18876/11, y sus Decretos reguladores No. 17/012, 208/012 y 251/015. Permite las PPP en las áreas</p>	<p>Autoridad adjudicataria: depende del tipo de proyecto. Por ejemplo, el Ministerio de Transporte y Obras</p>
-----------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>de transporte, prisiones, escuelas, servicios sanitarios, vivienda social, tratamiento de residuos y estructuras energéticas; mientras que del agua y de los servicios de saneamiento se encarga el monopolio estatal Obras Sanitarias del Estado. Incluye propuestas no solicitadas.</p>	<p>Públicas se encarga de los proyectos relacionados con el transporte. Unidad de PPP: Unidad de Proyectos de Participación Público-Privada. Otros agentes importantes son la Oficina de Planificación y Presupuesto (evaluación de la viabilidad financiera de proyectos PPP), la Corporación Nacional para el Desarrollo (promoción de PPP, desarrollo de guías técnicas, provisión de asesoramiento durante el proceso de selección, estructuración y contratación de los proyectos en PPP) y la agencia de promoción de la exportación e inversión Uruguay XXI.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Vassallo Magro, J. M. (2015). Asociación Público-Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia. Bogotá: CAF. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/758>