



BOGOTÁ

ACTUALIDAD
DEL ENTORNO DE NEGOCIOS
Asociaciones Público Privadas – APP

Marzo 2016

Invest in **Bogotá**

ACTUALIDAD

DEL ENTORNO DE NEGOCIOS

Asociaciones Público Privadas – APP

Número **5**
Marzo **2016**

JUAN GABRIEL PÉREZ
DIRECTOR EJECUTIVO

ADRIANA FORERO
GERENTE DE APOYO ESTRATÉGICO

MAURICIO ROMERO
JEFE DE INVESTIGACIONES
E INTELIGENCIA DE MERCADOS

JULIÁN RODRÍGUEZ
OFICIAL DE CLIMA DE INVERSIÓN

EDITORIAL

Las Asociaciones Público Privadas (APP) son iniciativas de colaboración voluntaria entre diversos actores del sector público y privado. Aunque pueden ser de diversos tipos, dichas asociaciones por lo general se establecen como estructuras de cooperación en las que se comparten responsabilidades, conocimientos técnicos, experiencia y recursos, y en donde se convienen diferentes modelos de financiación que contemplen las capacidades de cada parte para controlar y mitigar los riesgos asociados.*

Desde hace más de dos décadas, la participación del sector privado en obras de infraestructura —especialmente de transporte— y en la prestación de servicios públicos, resulta fundamental para desarrollar proyectos que no hubieran podido ejecutarse bajo un esquema de inversión pública debido a las restricciones que existen en materia fiscal.

A su vez, la participación del sector privado en las obras de infraestructura de la ciudad y del país es un motor importante para el desarrollo, crecimiento y expansión de las empresas.

Dada la importancia del tema para atraer inversión o generar reinversión en la ciudad, y del beneficio social que representa para los bogotanos y el país, se decidió dedicar esta nueva edición del boletín para presentar el alcance, la evolución y los retos y recomendaciones frente a las APP.

Invest in Bogota le agradece a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y a la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), por la información y valiosos aportes que hicieron posible la elaboración de este boletín.

* Boletín No. 197 Observatorio Legislativo, Instituto de Ciencia Política.

PANORAMA DEL ENTORNO DE NEGOCIOS DE BOGOTÁ

Marco normativo de las APP:

- Ley 1508 de 2012 (10 Enero).
- Resolución 3656 de 2012 – DNP (20 Diciembre).

Tipos/Modelos de APP:

- Proyectos de asociación público privada de iniciativa pública: La idea conceptual del proyecto es estructurada por la entidad pública con la participación del sector privado. La fuente de pago del proyecto puede ser a través de aportes de recursos públicos, de la explotación económica de la APP o una combinación de estas. En todo caso, las adiciones de recursos públicos no podrán superar el 20% del valor del contrato originalmente pactado.
- Proyectos de asociación público privada de iniciativa privada: La idea conceptual del proyecto proviene del sector privado. En este caso el privado tiene la responsabilidad de realizar, por su propia cuenta y riesgo, la estructuración del proyecto sin obligación del sector público a reconocerle los costos asociados. Si el proyecto requiere desembolsos de recursos públicos, no podrán ser superiores al 30% del presupuesto estimado de inversión del proyecto. Tratándose de proyectos de infraestructura vial de carreteras dicho porcentaje no podrá ser superior al 20% del presupuesto estimado de inversión del proyecto.

Características principales de las APP:

- Les son aplicables los principios de la función administrativa, de contratación y los criterios de sostenibilidad fiscal.

- Se podrán utilizar cuando en la etapa de estructuración, los estudios económicos o de análisis de costo beneficio o los dictámenes comparativos, demuestren que son una modalidad eficiente o necesaria para su ejecución.
- Deberán contar con una eficiente asignación de riesgos, atribuyendo cada uno de ellos a la parte que esté en mejor capacidad de administrarlos, buscando mitigar el impacto que la ocurrencia de los mismos pueda generar sobre la disponibilidad de la infraestructura y la calidad del servicio.
- El derecho al recaudo de recursos por la explotación económica del proyecto, a recibir desembolsos de recursos públicos o a cualquier otra retribución, estará condicionado a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio y estándares de calidad en las distintas etapas del proyecto.
- Monto mínimo de inversión para proyectos APP: Seis mil (6.000) SMMLV. (Aprox. 3.800 millones de pesos).
- Plazo máximo de ejecución de contratos APP: Treinta (30) años, incluidas prórrogas.
- Adiciones y prórrogas de contratos APP: Sólo se podrán hacer adiciones y prórrogas relacionadas directamente con el objeto del contrato, después de transcurridos los primeros tres (3) años de su vigencia y hasta antes de cumplir las primeras tres cuartas (3/4) partes del plazo inicialmente pactado en el contrato.
- Momento en que se pueden adelantar APP: A nivel territorial no se pueden suscribir en el último año de gobierno. A nivel nacional no existe dicha restricción.
- Si la APP de iniciativa privada requiere recursos públicos, se abrirá una licitación pública para seleccionar el contratista que adelante el proyecto. Si no la requiere, el proyecto será publicado en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop) para que otros interesados puedan manifestar su intención de participar como ejecutores del proyecto y generar un proceso de selección competitivo.

- Se creó en la Ley el Registro Único de Asociación Público Privada (RUAPP), administrado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el que se llevará un registro de los proyectos que el Gobierno Nacional o las entidades territoriales se encuentran estructurando y/o evaluando.
- Las entidades estatales deben presentar al DNP, o a la entidad de planeación respectiva en el caso de entidades territoriales que no requieran confirmación de la Nación, una justificación técnica para la ejecución del proyecto por APP en lugar de hacerlo por obra pública tradicional.
- La Ley exige requisitos para la adecuada estructuración de proyectos en cuanto a estudios, análisis de riesgos, evaluación socioeconómica y justificación de la modalidad de contratación.

Comparación del tiempo estimado de estructuración de una APP de iniciativa pública con una iniciativa privada:



Fuente: DNP, Asociaciones Público-Privadas.

Entorno de las APP en América Latina

Según el Infrascopio, informe anual publicado por The Economist Intelligence Unit (EIU), con el apoyo financiero del Fondo Multilateral de Inversiones del BID (FOMIN) y que evalúa el entorno para las asociaciones público privadas (APP) en América Latina y el Caribe, la capacidad para desarrollar APP en Colombia ha mejorado en los últimos años y actualmente se considera uno de los países más preparados para este tipo de estrategias en la Región.*

Estimaciones del BID sugieren que para superar el rezago de la región en materia de infraestructura se necesitaría destinar alrededor de un 5% del PIB. En los últimos 10 años, tan solo se ha invertido entre un 2% y un 3% del PIB en el desarrollo de infraestructura.

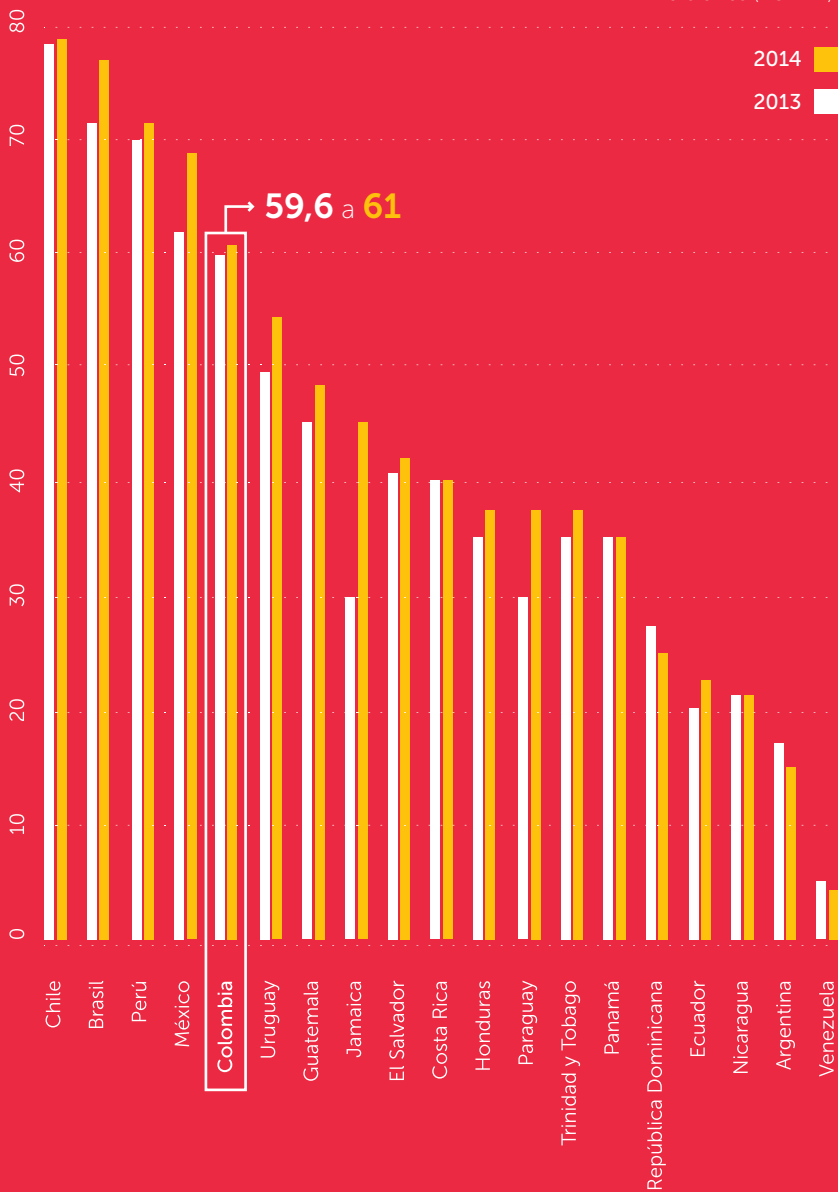
Desde el 2009, tanto el clima de la región para movilizar la inversión privada en infraestructura como el entorno global para las APP han mejorado. Varios países han actualizado su normatividad asociada a las APP y concesiones y se han creado unidades especializadas o nuevas agencias gubernamentales que trabajan en la estructuración de estos proyectos.

Los países que lideran el *ranking* son: Chile, Brasil, Perú, México y Colombia, entre 19 economías de la región evaluadas.

* Comprende 19 indicadores de naturaleza tanto cualitativa como cuantitativa, clasificados en seis categorías: Marco legal y regulatorio; Marco institucional; Madurez operacional; Clima de inversiones; Facilidades financieras; Factor de ajuste subnacional.

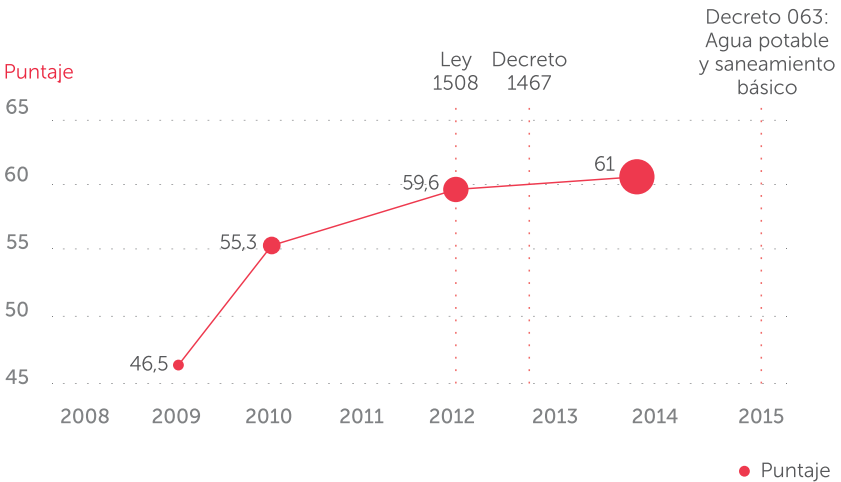
Ranking de países con entorno más favorable para las APP en América Latina, 2014

Fuente: Infrascopio 2014: Evaluando el entorno para asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe. The Economist Intelligence Unit, por encargo del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).



Para el caso de Colombia, se evidencia en los últimos cinco años un avance en el *ranking* general. Entre 2013 y 2014 el país ganó 1,4 puntos lo que le permitió consolidarse en el quinto puesto entre 19 economías analizadas. Integró el grupo de países que según el EIU tienen entornos “desarrollados” para las APP. Según el DNP, esto se debe principalmente a la introducción de la Ley de APP, que ha sido reconocida internacionalmente como una estrategia hacia la inclusión de capital privado en proyectos de infraestructura y a las reglamentaciones posteriores en la materia.

Evolución de Colombia en el índice del Infrascopio, (2009-2014)

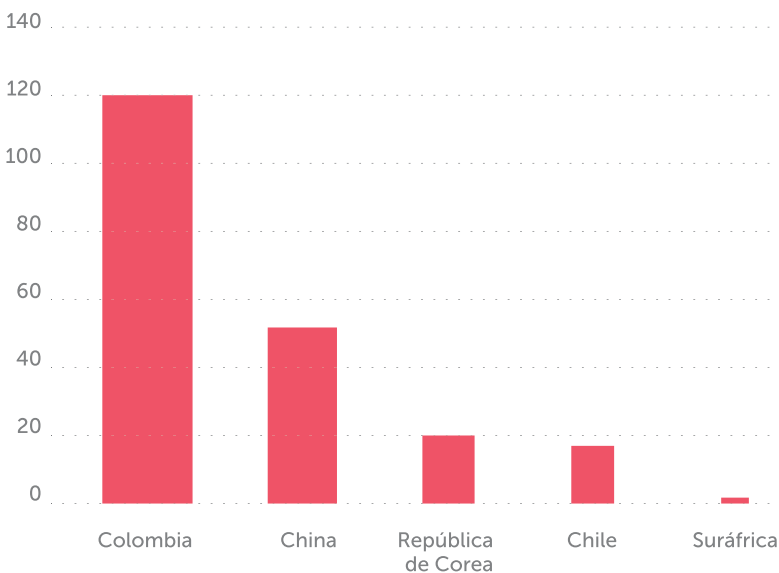


Fuente: DNP, Asociaciones Público-Privadas con base en el Infrascopio 2014.

Incluso hoy, Colombia se reconoce como un país pionero en las iniciativas privadas, gracias al régimen para la formulación de este tipo de proyectos. Se ha logrado afianzar la confianza de empresas privadas las cuales han presentado más proyectos que en otros países que involucran esta figura.

Número de iniciativas privadas presentadas para proyectos APPs por países

Promedio anual iniciativas privadas



Fuente: DNP, Asociaciones Público-Privadas.

Desempeño de Colombia en los criterios del Infrascopio 2014

En tres de las seis categorías analizadas en el informe del EIU, Colombia obtiene una calificación sobresaliente en el índice:

Criterios sobresalientes	Criterios por mejorar
Clima de inversiones (78,0)	Madurez operacional (53,1)
Marco regulatorio (68,8)	Marco institucional (50,0)
Facilidades financieras (61,1)	Ajuste sub-nacional (50,0)

Criterio clima de inversiones:

Ranking		Puntaje	▲
1	Chile	88.8	+1.3
2	Uruguay	80.8	+16.5
3	Perú	80.0	-0.5
4	Colombia	78.0	-0.8
5	México	77.0	+16.4
6	Brasil	76.0	-2.5
7	Jamaica	74.0	+17.2
8	Panamá	65.1	-0.2
9	Trinidad y Tobago	61.8	+1.7
10	El Salvador	59.3	-0.8

Colombia alcanzó un puntaje de 78,0 que le permitió ocupar el cuarto puesto, por encima de países como México y Brasil (puesto 5 y 6 respectivamente). En el caso colombiano, aunque los inversionistas institucionales son una opción, la gran mayoría de proyectos de infraestructura generalmente requieren de una inversión extranjera suplementaria.

Criterio marco regulatorio:

Ranking		Puntaje	▲
= 1	Chile	75.0	-
= 1	México	75.0	+9.4
= 1	Perú	75.0	-
4	Colombia	68.8	+6.3
5	Brasil	65.6	
= 6	Guatemala	59.4	+6.3
= 6	Jamaica	59.4	+34.4
8	Uruguay	56.3	-
9	El Salvador	46.9	+9.4

El marco regulatorio e institucional se constituye como uno de los aspectos más relevantes en la evaluación de los entornos para las APP. Los países que más avanzaron en esta categoría fueron México (compartió primer lugar con Chile y Perú) y Colombia (puesto 4), que mejoraron sus procesos de selección y de toma de decisiones para APP. En los dos países es obligatorio hacer un análisis de costo-beneficio para la selección de proyectos de APP.

Criterio marco institucional:

Ranking		Puntaje	▲
= 1	Brasil	75.0	-
= 1	Chile	75.0	-
= 1	Perú	75.0	-
4	México	58.3	-
= 5	Colombia	50.0	-
= 5	Guatemala	50.0	-
= 5	Honduras	50.0	-
= 5	Uruguay	50.0	-
= 9	Jamaica	41.7	+16.7
= 9	Paraguay	41.7	+16.7

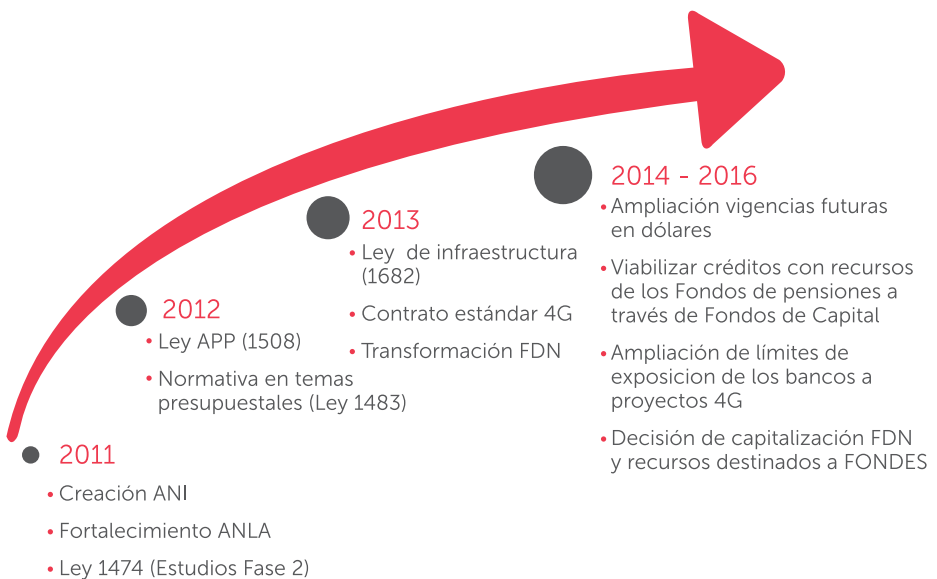
De los esquemas de APP en la región, los de Colombia y México están más descentralizados. Según EIU: En México, cada nivel de gobierno y ministerio sectorial es responsable de la planificación, implementación y supervisión de las APP. No existe ninguna institución a nivel ministerial para supervisar o establecer políticas del sistema en su totalidad. La situación es similar en Colombia, aunque el Departamento Nacional de Planeación supervisa la inversión en todos los sectores.

En muchos países, la vigilancia y supervisión de las APP no están separadas de la planificación e implementación. En Colombia se debe trabajar en las instituciones de vigilancia que actúen como contrapeso, y en los cuerpos regulatorios independientes para la supervisión de la calidad del servicio.

APUESTAS POR UN MEJOR ENTORNO DE NEGOCIOS EN BOGOTÁ

Como ha sido ampliamente expuesto en líneas anteriores, las APP cobran cada vez más un papel preponderante en el desarrollo de las obras de infraestructura del país y la ciudad. Esto ha sido posible en buena parte debido a la evolución que en los últimos años se ha dado frente a la materia en el país.

Ajustes marco regulatorio, institucional financiero



Finanzas sanas y condiciones marco sólidas:

Sostenibilidad fiscal en la Constitución como un elemento clave de las políticas públicas.
Regla Fiscal
Grado de inversión

Fuente: FDN

El gobierno nacional se ha tomado un tiempo prudente para su regulación, y aunque en ocasiones se ha cuestionado esto, el ejercicio es fundamental para la atracción de inversión extranjera y el desarrollo económico del país y la ciudad.

El Ministerio de Hacienda tiene 29 proyectos de infraestructura aprobados y 27 adjudicados mediante el mecanismo de APP, y hay 16 proyectos en estudio de iniciativa privada en la ANI.

29 Proyectos Aprobados
por el Ministerio de Hacienda

27 Adjudicados

Olas	No. de Proyectos	Equity	CAPEX	Deuda
Primera Ola	9	\$3,6	\$13,1	\$13,7
Segunda Ola	9	\$3,1	\$11,8	\$12,4
Tercera Ola	2	\$0,5	\$2,0	\$2,1
Instituciones Privadas	9	\$2,7	\$11	\$10,7
TOTAL	29	\$9,4	\$38,1	\$39

Proyectos en estudio en la ANI:

Iniciativas Privadas	16	\$3,7	\$14	\$14,7
TOTAL	45	\$13,6	\$52	\$53,6

Cifras en Billones COP

Fuente: FDN

Como bien se señaló en el acápite anterior, Colombia cuenta con un entorno favorable para las APP, y Bogotá, aunque las cifras que se tienen son de país, no es ajena a dicha dinámica.

De acuerdo a la información reportada en el RUAPP, algunos de los proyectos de mayor inversión en recursos que se han presentado en Bogotá, son los siguientes:

INICIATIVAS

ESTADO

1 Tren de cercanías Bogotá - Zipaquirá	Pre-factibilidad rechazada
2 Light rail transit en Bogotá - Corredor Sur	Factibilidad en estudio
3 Light rail transit en Bogotá - Corredor Occ.	Factibilidad en estudio
4 Autopista Bogotá - Girardot	Factibilidad en estudio
5 IP calle 153 - la Calera	Pre-factibilidad rechazada
6 Aeropuerto El Dorado - oferta de APP de IP hotel, aeromall, centro de negocios y servicios complementarios	Pre-factibilidad en estudio
7 Adecuación de la infraestructura del Aeropuerto El Dorado de Bogotá	Pre-factibilidad rechazada
8 IP accesos norte de Bogotá	Factibilidad en estudio
9 IP autopista circunvalar de Bogotá	Pre-factibilidad en estudio
10 Tranvía urbano de oriente	Pre-factibilidad en estudio
11 IP corredor perimetral del sur	Pre-factibilidad en estudio
12 Puerto logístico de las Américas - porta - app	Pre-factibilidad en estudio
13 Estación central	Se declaró desierta
14 Coliseo el Campín	Adjudicada a Colombiana de Escenarios S.A.S.

Desde Invest in Bogota se vienen adelantado diferentes gestiones con el gobierno distrital en el marco de las APP:

- Con la Secretaría de Salud se viene trabajando conjuntamente para identificar compañías internacionales con experiencia en APP del sector salud, específicamente en temas de desarrollo de plataformas digitales e infraestructura hospitalaria.

Se tiene un listado cercano a 20 compañías y casos de éxito de este sector y se tiene proyectado adelantar un evento, con el fin de presentar a las empresas las iniciativas que desde la Secretaría se han venido planteando.

- Con la Secretaría de Gobierno se está trabajando en el tema de seguridad ciudadana. Se vienen identificando compañías internacionales con experiencia en APP del sector seguridad, específicamente en temas de desarrollo de plataformas digitales y centros de comando y control para implementar en Bogotá.

Se tiene un listado cercano a 25 compañías y casos de éxito de este sector y se está a la espera de que termine el proceso de consolidación de la Secretaría Distrital de Seguridad para seguir avanzando.

- Con la Alta Consejería de TIC, las compañías que se vienen identificando con experiencia en el tema de APP, son específicamente para desarrollo de Conectividad (infraestructura de comunicaciones), Economía Digital (contenido local, necesidades digitales de la mediana y pequeña empresa, apps para el ciudadano, wifi público), y Gobierno Digital (plataforma digital única).

Se está trabajando para desarrollar un evento sobre APP en TIC, en el cual se espera identificar los diferentes proyectos e iniciativas en torno a éste tema.

Ahora bien, dentro de las múltiples apuestas que está adelantado la ciudad en torno al tema, se viene planteando la creación de la Agencia Distrital de Infraestructura (ADI), con el único propósito de dotar de institucionalidad al Distrito al momento de analizar la viabilidad de las APP de origen particular, tal y como ocurre hoy con la ANI, en la esfera nacional.

Adicionalmente, es importante señalar que de acuerdo a lo establecido en el anteproyecto del Plan de Desarrollo Bogotá 2016-2019, la Administración Distrital le apuesta a impulsar el uso de mecanismos de vinculación de capital privado, como las APP, en proyectos de infraestructura productiva y social.

Las APP “facilitan la provisión y mantenimiento a largo plazo de infraestructura y bienes públicos, permitiendo así la inclusión de eficiencias del sector privado para brindar un mejor servicio a los ciudadanos y generar mayor competitividad.

De esta manera, gracias a las ventajas y beneficios que trae consigo, el esquema de APP será un instrumento fundamental en la implementación y ejecución de obras del presente Plan Distrital de Desarrollo, las cuales requieren altas inversiones de capital. Es así como se propone ejecutar bajo este esquema importantes obras de infraestructura productiva como vías, estaciones del Metro y portales de Transmilenio, vivienda, e infraestructura de servicios públicos, entre otros. En materia social, las APP permitirán llevar a cabo proyectos de nuevos hospitales y colegios, parques lineales, equipamiento de ciclorutas, entre otros proyectos sociales.

A continuación se enuncia la lista de proyectos que pueden ser susceptibles de financiación a través de este esquema de alianzas público privadas, clasificadas entre aquellas que son consideradas de iniciativa privada y las que lo son de iniciativa pública:

De iniciativa privada:

- Infraestructura vial: ALO; Ampliación Autopista Norte, Conexiones ALO y Av. Ciudad de Cali al Occidente; Av. Boyacá y Av. 68; Autopista Norte; Calle 170 (Cota-Suba-Cra7); Calle 63; Calle 13; Canal Salitre ramales a Calle 92 y a NQS, terminal intermodal del norte y continuación de la carrera 10 al sur (túnel).*
- Parqueaderos: Plaza de Toros, Calle 136 con Av.19, Plaza Calle 100 entre Cra. 15 y Av. 19.*
- Otros proyectos: Reubicación de Corabastos y de las cárceles Modelo y Buen Pastor, canje de áreas para realizar proyectos APP.*

De iniciativa pública:

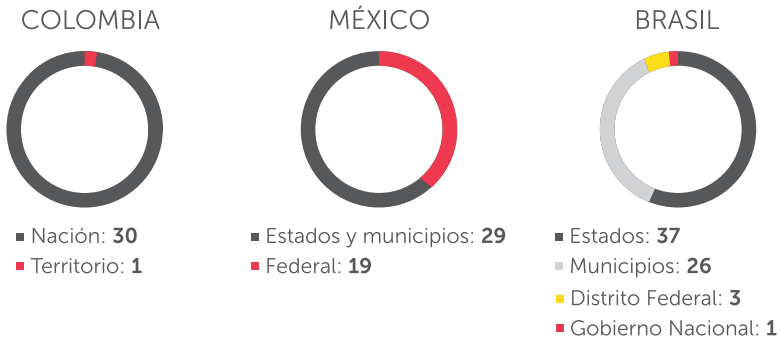
- Semáforos, zonas azules, construcción de hospitales, centros de desarrollo comunitario, centros de primera infancia, megacentros culturales y para servicios educativos.*
- Intervenciones de renovación urbana: en bordes viales, para infraestructura y equipamientos, cualificación del espacio público y proyectos integrales de renovación.**

* Anteproyecto del Plan de Desarrollo Bogotá 2016-2019.

Los sectores a los que le está apostando el país y la ciudad para desarrollar APP son: educación, energía, justicia, deportes, edificaciones públicas, comercio, industria y turismo, agua y saneamiento básico, cultura, transporte urbano, agricultura, salud, defensa, minas y energía, y vivienda.

Por último, cabe señalar que contrario a lo que ocurre en otros países como México y Brasil, en Colombia el desarrollo de proyectos de APP se ha concentrado a nivel nacional más que territorial, de allí la importancia que reviste para Bogotá la estructuración y puesta en marcha de la ADI.

Experiencia Nacional vs. Internacional



Fuente: DNP, Asociaciones Público-Privadas

RETOS Y RECOMENDACIONES FRENTE AL ENTORNO DE NEGOCIOS

Las APP en la actualidad son un instrumento clave para el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las ciudades y del país, y por ende, para el crecimiento económico, el bienestar social y para la atracción de inversión extranjera, que en últimas, impactarán positivamente la competitividad del país y la ciudad.

Diferentes actores que están involucrados en el tema de APP han planteado algunos retos y recomendaciones, dentro de los cuales se encuentran:

RETOS

RECOMENDACIONES

Mejorar la infraestructura y el equipamiento de la ciudad

Ampliar el alcance a nuevos sectores en donde se demuestre que las APP generan beneficios.

Generar capacidades en el ámbito territorial

Aprovechar economías de escala a través de las agencias nacionales.

Agrupar entidades territoriales.

Hacer pedagogía

Brindar apoyo desde experiencias exitosas a las nuevas agencias que se decidan crear.

Organizar espacios de divulgación de información, capacitación y socialización de experiencias y buenas prácticas nacionales e internacionales.

Conseguir mecanismos de financiación

Identificar nuevas fuentes de financiación para apoyar la estructuración y desarrollo de los proyectos.

Buscar que las APP sean un instrumento de fácil acceso

Establecer procedimientos sencillos y claros.

Generar diálogos con los privados antes de la estructuración de las iniciativas.

Publicar las iniciativas y los lineamientos generales del proyecto en español e inglés y hacer una amplia divulgación de las mismas.

RETOS

Hacer coincidir los tiempos de los proyectos con los estándares del servicio

Tener contratos estándar para las APP y hacer seguimiento a los mismos

Dotar de institucionalidad al Distrito al momento de analizar la viabilidad de las APP

RECOMENDACIONES

Establecer una adecuada y rigurosa estructuración y cierre financiero del proyecto.

Fortalecer la planeación en todos los niveles.

Hacer que los proyectos que se quieran adelantar por el mecanismo de APP estén contemplados en los Planes de Desarrollo.

Diseñar un modelo contractual sencillo.

Incluir mecanismos de solución de controversias internacionales.

Establecer mecanismos de monitoreo y gestión contractual permanentes.

Estructurar y poner en marcha la Agencia Distrital de Infraestructura – ADI.

GLOSARIO

- **ADI:** Agencia Distrital de Infraestructura.
- **ANI:** Agencia Nacional de Infraestructura.
- **ANLA:** Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.
- **APP:** Asociaciones Público Privadas.
- **BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.
- **CONFIS:** Consejo Superior de Política Fiscal.
- **DNP:** Departamento Nacional de Planeación.
- **EIU:** The Economist Intelligence Unit.
- **FDN:** Financiera de Desarrollo Nacional.
- **FOMIN:** Fondo Multilateral de Inversiones del BID.
- **MHCP:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- **PIB:** Producto Interno Bruto.
- **RUAPP:** Registro Único de Asociación Público Privada.
- **SECOP:** Sistema Electrónico de Contratación Pública.
- **SMMLV:** Salario Mínimo Mensual Legal Vigente.
- **TIC:** Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.



Invest in **Bogotá**