

**FACTORES DETERMINANTES DE LAS
ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS, APP, EN
INFRAESTRUCTURA TURÍSTICA.**

Caso Estudio:

Red de Ecoparques Urbanos de Manizales - Colombia

Iván Darío López López

Universidad Nacional de Colombia

irlopezl@unal.edu.co

Coloquio Doctoral CLADEA 2014.

Miércoles, 03 de septiembre. 08:00 – 09:30 a.m. Sala 21.

RESUMEN

Las Alianzas Público-Privadas, APP, han tenido especial importancia en la literatura reciente como respuesta a las necesidades de infraestructura (Grimsey & Lewis, 2004, Hodge & Greve, 2007, Tang, et al., 2010). Esta investigación pretende establecer los factores determinantes de las APP para la financiación, construcción y operación de infraestructura turística. Esto, mediante el estudio de caso “Red de Ecoparques Urbanos en Manizales, Colombia”.

Palabras Clave: Alianzas Público-Privadas, APP, Infraestructura de Turismo.

ABSTRACT

The Public-Private Partnerships, PPP, has special importance in the recent academic literature (Grimsey & Lewis, 2004, Hodge & Greve, 2007, Tang, et al., 2010). This research aims to establish the determinants of PPP for financing, construction and operation in tourism infrastructure. The case study “Ecoparks Urban Network in Manizales, Colombia” is used.

Key Words: Public-Private Partnerships, PPP, Tourism Infrastructure.

1. INTRODUCCIÓN

Las Alianzas Público-Privadas, APP, son definidas como acuerdos en donde organismos del sector público establecen convenios contractuales a largo plazo con entidades del sector privado para la construcción o administración de infraestructura pública o la prestación de servicios a la comunidad en nombre de la entidad pública (Grimsey & Lewis, 2002).

De acuerdo a Ley 1508 de 2012, en Colombia, las APP son definidas como un instrumento de vinculación de capital privado que se materializa en un contrato entre la entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado. Las APP involucran la provisión de bienes y servicios públicos y permiten la transferencia de riesgos entre las partes.

En general, el sistema de financiación pública ha mostrado ser insuficiente para satisfacer la creciente necesidad de infraestructura y los gobiernos, por sí solos, han sido infructuosos en proveer soluciones a la creciente demanda de bienes públicos. En consecuencia, se ha planteado como alternativa de solución, la vinculación del sector privado para la financiación, construcción y operación de la infraestructura. (Agrawal & Gupta, 2011; Austin, et. al. 2005; Benković, et al., 2010; Cheung, 2009; Chinyere & Xu, 2012; FOMIN, 2010; Fritzsche, 2009; Hodge & Greve, 2007; Grimsey & Lewis, 2002, 2004; Mahalingam, 2010; Benkovic & Milosavijevic, 2009; Srivastava & Kumar, 2010; Van Gestel, et al., 2012)

Dada la utilidad de la APP, para proveer soluciones a los problemas de financiación, construcción, y operación de infraestructura, es comprensible que el sector privado requiera, que factores como las incertidumbres de un proyecto de infraestructura no amenacen su rentabilidad. Así mismo, el sector público requiere comprender también las incertidumbres, su valor, mostrar transparencia en el precio y asegurar que los márgenes del sector privado no sean excesivos (Cheung, 2009). Factores como éstos se consideran determinantes para las Alianzas Público-Privadas.

Estudios relacionados con los factores determinantes de las APP en infraestructura han sido realizados recientemente por Franco & Quintela (2013) en Portugal y Hammami, et al. (2006) en el Reino Unido. Franco y Quintela estudiaron los factores determinantes en el sector ecoturístico en áreas protegidas. Hammami, et al., realizaron un estudio sobre los Factores Determinantes de los proyectos de infraestructura inscritos en la base de datos del Banco Mundial. No obstante, a la fecha no se ha encontrado evidencia en la literatura sobre los Factores Determinantes de las APP en infraestructura turística en Colombia. Por lo tanto, el propósito de la investigación es identificar estos factores utilizando como Caso de Estudio “La Red de Ecoparques Urbanos de Manizales – Colombia”.

A continuación se presenta una revisión de la literatura de las APP en el contexto mundial y en Colombia. Seguidamente, se presenta una discusión del interés, la novedad y la utilidad práctica de la investigación. Se ilustra la metodología sobre la cual se cumplirán los propósitos del estudio y, finalmente, se describen los resultados esperados con la investigación.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

La infraestructura es fundamental para la actividad y el crecimiento económico de un país (Chinyere & Xu, 2012; FOMIN, 2010; Grimsey & Lewis, 2002, 2004). Por medio de ella se logra mejorar la productividad, las iniciativas de innovación, el bienestar y la calidad de vida de la comunidad. Para Grimsey & Lewis (2004) la infraestructura se clasifica en dos tipos: económica y social. La infraestructura económica provee servicios para los negocios y la industria y la infraestructura social provee servicios básicos para los hogares.

La evidencia disponible en la literatura ha concluido que la insuficiente disponibilidad de recursos públicos y la baja capacidad del sector público para la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura, son motivos para el establecimiento de las Alianzas Público-Privadas (Agrawal & Gupta, 2011; Austin, et. al. 2005; Benković, et al., 2010; Cheung, 2009; Chinyere & Xu, 2012; FOMIN, 2010; Fritzsche, 2009; Greve, 2007; Grimsey

& Lewis, 2002, 2004; Mahalingam, 2010; Benkovic & Milosavijevic, 2009; Srivastava & Kumar, 2010; Van Gestel, et al., 2012).

Según Grimsey & Lewis (2004) el financiamiento es solo uno de los elementos de una APP. En esencia una APP es un fuerte incentivo y un compatible acuerdo contractual donde el sector público no compra un activo, sino una corriente de servicios bajo términos y condiciones muy específicas. En este sentido, los autores afirman que las APP pueden tomar varias formas e incorporar algunas de las siguientes características:

- La entidad del sector privado construye, extiende o renueva una instalación.
- La entidad del sector público transfiere tierra, propiedad o instalaciones al sector privado (con o sin pago en retorno) usualmente por el término del acuerdo.
- La entidad del sector privado especifica los servicios de operación de la instalación durante un período de tiempo definido (usualmente con restricciones sobre estándar de las operaciones y la fijación de precios).
- La entidad del sector privado acuerda transferir la instalación al sector público (con o sin pago) al final del acuerdo.

De las características anteriores se podría afirmar que una APP se materializa en un acuerdo contractual entre el sector privado y público, quedando definidos los límites de la participación de unos y otros para el diseño, construcción, financiación y operación de la infraestructura y sus servicios relacionados.

Según Benkovic & Milosavijevic (2009), Hammami, et al. (2006), Grimsey & Lewis (2004), los acuerdos contractuales más usuales en una Alianza Público Privada son: los contratos BOT (*Build, Operate and Transfer*), BOO (*Build, Own, Operate*), DBFO (*Design, Build, Finance and Operate*), BBO (*Buy, Build, Operate*), LDO (*Lease, Develop, Operate*) o *Joint Ventures* (JV), *Leasing*, Subcontratación o Contratos de Administración y otras formas de cooperación que dependen de la participación del capital privado en la responsabilidad del proyecto

Por ejemplo, el modelo BOT, (*Build, Operate and Transfer*) consiste en la entrega de un proyecto de infraestructura pública a un consorcio, preferiblemente privado, para construir,

operar y transferir a la entidad pública, al fin del período de concesión, la infraestructura en condiciones operacionales y sin costos adicionales. El modelo BBO (*Buy, Build, Operate*) es una forma de financiamiento de proyectos de infraestructura en la que una consorcio privado compra una instalación ya existente, la moderniza o expande y la usa como una instalación orientada a la utilidad pública.

Tang, et al. (2010) clasifica las investigaciones sobre APP en dos grupos: Empíricas y no Empíricas. Las investigaciones empíricas se refieren a la gestión, agrupación, y distribución del riesgo (*Risk Allocation*); los factores facilitadores e inhibidores, las estrategias financieras y la toma de decisiones para el financiamiento. Las investigaciones no empíricas se refieren al cálculo y la medición del impacto del riesgo, la importancia de las fuerzas relacionales y los distintos modelos financieros, desde la determinación del período óptimo de concesión hasta el cálculo del ingreso de una APP.

En cuanto al *Risk Allocation*, los riesgos de las APP surgen como resultado de la estructuración de los acuerdos contractuales (Grimsey & Lewis, 2002). Como los riesgos de una APP son resultado de factores técnicos, ambientales, de construcción, operación, de fuerza mayor y financieros, se considera indispensable identificar aquellos factores determinantes de las APP para infraestructura.

Por lo anterior, la transferencia de riesgos del sector público al sector privado es una razón más para ser tenida en cuenta en la estructuración de proyectos de infraestructura mediante APP, toda vez que ambos, el sector privado y el sector público, experimentan niveles de riesgo diferentes de acuerdo a sus expectativas, combinándose el retorno esperado del sector privado con la necesidad del *Value for Money*¹ del Sector Público (Benkovic & Milosavijevic, 2009; Cheung, 2009; Chinyere & Xu, 2012; Grimsey & Lewis, 2002, 2004; Jin & Zhang, 2010).

Finalmente, Hodge y Greve (2007) han recopilado literatura sobre la visión de las APP como Herramienta de Gobierno y Juego de lenguaje. Al respecto, se han estudiado las APP desde el

¹*Value for Money*, es definido como el uso efectivo de los fondos públicos sobre un proyecto de capital.

enfoque de los acuerdos contractuales y las múltiples gramáticas relacionadas con las APP, como la tercerización y la privatización.

Factores Determinantes:

En el estudio realizado por Hammami, et al. (2006)², fueron identificados en el ámbito mundial los factores determinantes de las Alianzas Público-Privadas en infraestructura en los sectores de agua, telecomunicaciones, energía y transporte.

Según Hammami, et al., los factores determinantes de las APP a nivel país son la estabilidad macroeconómica, los menores índices de corrupción y las reglas efectivas de ley. A nivel de sector, los factores determinantes varían entre industrias dependiendo de la naturaleza de la infraestructura pública, la intensidad del capital y la tecnología requerida.

Franco y Quintela (2013) estudiaron los motivos, factores de éxito y obstáculos de las APP en el sector ecoturístico en Portugal. Los autores identificaron dos motivos: el desarrollo de proyectos con objetivos comunes y la posibilidad de incrementar la capacidad de las instituciones.

Como factores de éxito los autores identificaron: el poder de la verdad y el compromiso de los participantes con los objetivos de la alianza, así como la estructura y selección de éstos y la comunicación con los *Stakeholders*, e identificaron obstáculos como la ausencia de control y coordinación, una pobre comunicación, la falta de verdad y compromiso de la alta dirección, la rivalidad competitiva y las diferencias culturales.

La adopción de las APP en Colombia para la financiación, construcción y operación de infraestructura es reciente. Éstas se empezaron a promover y desarrollar a partir de la expedición del documento de política pública “Iniciativa para la Modernización y Gestión de Activos Fijos Públicos” (Documento CONPES 3615 de 2009) y posteriormente, con la expedición de la Ley 1508 de 2012.

² Estudio realizado sobre los Determinantes de las APP en 2712 proyectos de infraestructura a nivel mundial, usando la base de datos de Participación Privada en Infraestructura del Banco Mundial.

Desde la concepción de la Política Pública de Turismo, el Gobierno Nacional ha identificado a la infraestructura como una de las necesidades sectoriales para el desarrollo turístico (Documento CONPES 3397 de 2005). En este sentido se señala como prioritario el desarrollo de proyectos de infraestructura turística.

A la fecha no hay evidencia en la literatura disponible ni estudios sobre los factores determinantes de las APP para la financiación, construcción y operación de infraestructura turística en Colombia. Se pretende con esta investigación identificar estos factores.

En consecuencia, se ha escogido como caso de estudio de esta investigación, la “Red de Ecoparques Urbanos de Manizales – Colombia”, ya que en su ejecución participaron el sector público y el consorcio privado, como por ejemplo, la “Alianza para la Convivencia Ciudadana”³, integrada por el Gobierno Municipal, Sector Privado, la Academia, ONGs, Gremios y las Naciones Unidas, a través del Programa PNUD, para la construcción de la infraestructura del “Ecoparque de Selva Húmeda Tropical Los Yarumos”.

3. DISCUSIÓN.

La investigación está sustentada en el **interés** de la comunidad científica para profundizar en el estudio de las Alianzas Público-Privadas, la **novedad** en la generación de nuevo conocimiento sobre los factores determinantes de las Alianzas Público-Privadas en América Latina y la **utilidad** de la investigación en cuanto a su contribución con el desarrollo económico y social.

Interés de la Investigación

Las Alianzas Público-Privadas, APP, han captado el interés de la comunidad científica en los distintos continentes por su creciente utilización como mecanismo de financiamiento y

³ Alianza conformada por la Alcaldía de Manizales (gobierno municipal), la Fundación Luker (en representación del sector privado) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

desarrollo de proyectos de infraestructura y por su aporte directo al desarrollo económico y social (Agrawal y Gupta, 2011; Austin, et. al. 2005; Benković, Milosavljević y Barjaktarović, 2010; Chinyere & Xu, 2012; Fondo Multilateral de Inversiones, 2010; Fritzsche, 2009; Greve, 2007; Mahalingam, 2010; Benkovic&Milosavijevic, 2009; Srivastava & Kumar, 2010; Van Gestel, Voets y Verhoest, 2012).

En América, el estudio “Infraescope” realizado por el equipo de la Unidad de Inteligencia Económica de la Revista *The Economist* auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo, señala a Chile, Brasil, Perú, México y **Colombia**, como los cinco (5) primeros países de América Latina con el mejor entorno para la aplicación y desarrollo de proyectos de infraestructura soportados en Alianzas Público - Privadas (FOMIN, 2010).

Así mismo, desde la Red de Conocimiento en Empresariado Social o SEKN por sus siglas en inglés, coordinado desde la Universidad de Harvard, se ha puesto de manifiesto el interés creciente en desarrollar investigación acerca de las múltiples características de las alianzas intersectoriales, como las Alianzas Público-Privadas, APP, con el fin de que puedan decidir cómo manejarlas o modificarlas para generar mayores beneficios (Austin, et al., 2005) y la creación de alianzas conformadas por participantes sin vínculos personales (Koljatic & Silva, 2005).

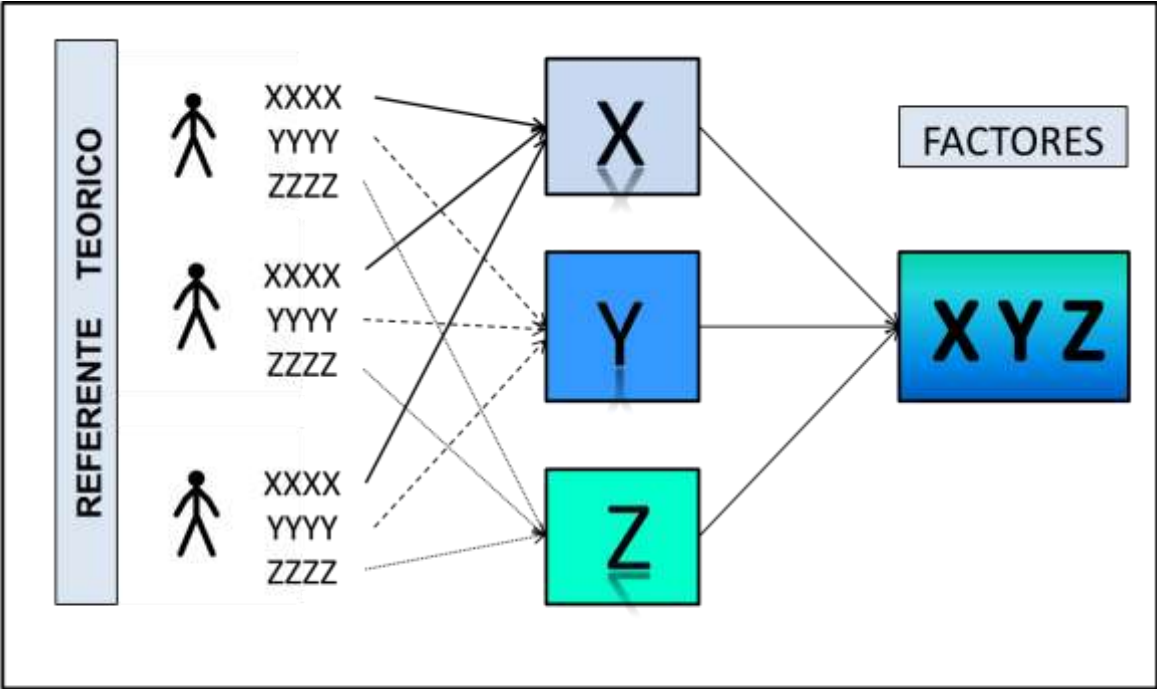
Novedad de la investigación

El financiamiento de un proyecto de infraestructura se erige como un recurso escaso en economías emergentes donde los “Factores Institucionales” basados en leyes y regulaciones, tienden a cambiar con el tiempo, y la ausencia de una cultura de Alianzas Público-Privadas reflejan el “GAP” de un marco legal cambiante y con muy poca experiencia en el tema (Grimsey & Lewis, 2004).

Se espera, como se ilustra en la figura 1, que a partir del referente teórico sobre los diferentes tipos y modelos de las Alianzas Público-Privadas, considerados en la literatura existente, junto con la información recolectada de los expertos en el ámbito práctico, se identifiquen los factores determinantes (XYZ), de las Alianzas Público-Privadas en de infraestructura turística.

El trabajo resulta novedoso al incorporar en el proceso de recolección y procesamiento de información la metodología del *Behaviorally Anchored Rating Scale*, BARS, desarrollada para métodos cualitativos de investigación, que sirve para organizar clasificar, valorar y agrupar en una escala de importancia *clusters* de información (Schwab, et al., 1973).

Figura 1. Novedad de la investigación.



Fuente: Elaboración propia

Utilidad de la investigación

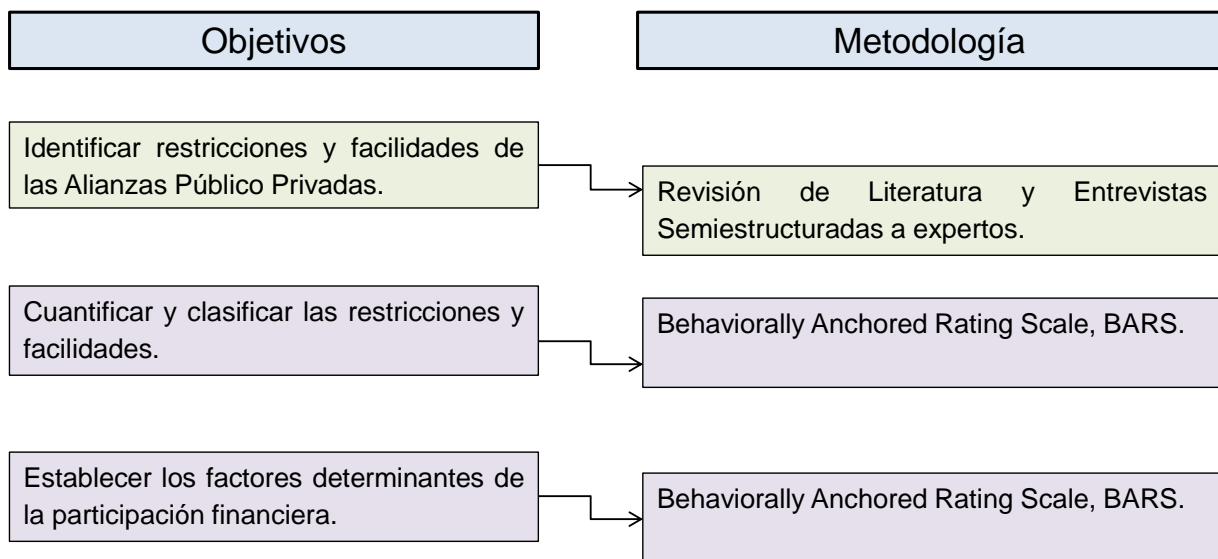
Las Alianzas Público-Privadas, APP, son los sistemas más efectivos para la financiación, construcción y operación de infraestructura pública en Colombia (Documento CONPES 3615 de 2009). Desde la construcción de la Política Nacional de Turismo (Documento CONPES 3397 de 2005), el Gobierno Nacional ha venido realizando esfuerzos y acciones conjuntas con el sector privado para el fortalecimiento de una industria esencial para el desarrollo del país, pero a su vez, un sector con grandes necesidades en infraestructura.

En Colombia las alianzas entre el sector público y privado se han promovido con sustento jurídico desde la expedición de la Ley 1508 de 2012 o Régimen Jurídico de las Asociaciones Público – Privadas. No obstante el conocimiento que se tiene en Colombia sobre este mecanismo de financiación de proyectos todavía es insuficiente, resultando importante el propósito de este estudio en virtud de contribuir al conocimiento de las APP en infraestructura turística.

4. METODOLOGÍA

El planteamiento metodológico se define para el cumplimiento de cada uno de los objetivos de la investigación.

Figura 2. Planteamiento Metodológico de la investigación



Fuente: elaboración propia

Tal como aparece representado en la figura 2, para el cumplimiento del primer objetivo de la investigación se estudian los referentes teóricos de los factores que a nivel mundial han afectado de manera positiva y negativa las Alianzas Público-Privadas en Infraestructura. Luego, se contrastan estos elementos teóricos con la información obtenida de la consulta a

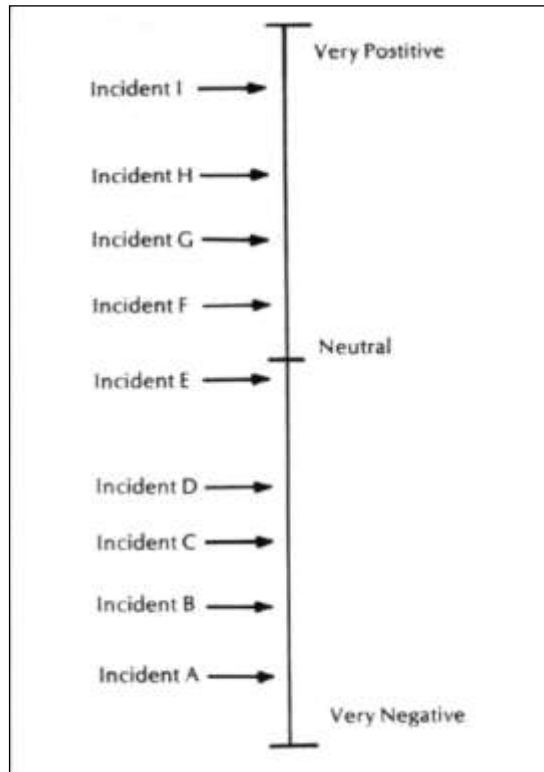
expertos sobre Infraestructura Turística. Finalmente se establecen el conjunto de factores que determinan la participación financiera privada en las Alianzas Público-Privadas para la provisión de infraestructura turística en el contexto de Manizales, Colombia.

Para el cumplimiento de los propósitos de la investigación se cuantifican y clasifican los factores identificados mediante el uso de una herramienta metodológica denominada *Behaviorally Anchored Rating Scale*, BARS, la cual permite clasificar el desempeño en escalas que se encuentran en un rango entre Bueno / Pobre a Efectivo / No Efectivo.

El desarrollo de BARS típicamente incluye cinco pasos (Schwab, et. al., 1973)

- 1. Identificar incidentes críticos:** Ilustraciones de comportamiento y desempeño Efectivo y No Efectivo descrito por los expertos.
- 2. Agrupar en dimensiones de desempeño:** Los incidentes críticos se agrupan en un conjunto más reducido de dimensiones, o “*Cluster*”, definido por los desarrolladores con un número situado entre cinco y diez.
- 3. Relocalizar los incidentes críticos:** se asigna cada incidente a la dimensión que mejor lo describa. Un criterio de relocalización es establecido como una base de decisión en la cual los incidentes serán retenidos para una inclusión final del instrumento.
- 4. Escalar Incidentes:** se trata de definir cuán efectivo representa desempeño sobre la dimensión apropiada en una escala establecida generalmente entre 7 – 9 puntos. La clasificación promedio asignada al incidente, identifica el grado en el cual describe el desempeño efectivo sobre una dimensión.
- 5. Preparar el instrumento final:** consiste en una serie de escalas verticales, una por cada dimensión, anclada por los incidentes retenidos. El incidente es localizado a lo largo de la escala dependiendo sobre su clasificación establecida en el paso anterior (Ver figura 3).

Figura 3. Escala de incidentes sobre una dimensión específica del BARS.



Fuente: Atkin y Conlon, (1978). Behaviorally Anchored Rating Scales: Some Theoretical Issues. En: *Academy of Management Review*. p. 121.

En conclusión el planteamiento metodológico se compone de un enfoque cualitativo en el que se identifican los factores determinantes de las Alianzas Público-Privadas y la participación financiera privada en la provisión de infraestructura turística.

5. RESULTADOS ESPERADOS

Se constituirá un marco teórico que contribuirá al conocimiento de las Alianzas Público-Privadas, APP, en infraestructura aplicable a la realidad de América Latina, con base en la identificación de los factores determinantes de las APP para la financiación y construcción de infraestructura turística en la Red de Ecoparques Urbanos de la ciudad de Manizales.

6. CONCLUSIONES

Las Alianzas Público-Privadas, APP, son una respuesta a las necesidades de infraestructura para el desarrollo económico y social de los países. Debido a la insuficiencia de recursos públicos y a la deficiente capacidad de gestión del sector público, emerge la vinculación del sector privado para adelantar con eficacia y eficiencia la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura.

Para avanzar en la consolidación de las Alianzas Público-Privadas en países de América Latina, es necesario avanzar en el conocimiento de los factores que determinan este tipo de alianzas para la financiación, construcción y operación de la infraestructura económica y social.

No hay evidencia en la literatura disponible a la fecha de estudios que permitan establecer los factores determinantes de las Alianzas Público-Privadas para infraestructura turística. En consecuencia, se busca investigar acerca de los factores que han posibilitado y aquellos que han limitado este tipo de alianzas. Se ha seleccionado dentro del sector turístico la “Red de Ecoparques Urbanos de Manizales – Colombia”.

7. BIBLIOGRAFÍA

1. Agrawal, R., Gupta, A. & Gupta, M. C. (2011). Financing of PPP Infrastructure Projects in India: Constraints and Recommendations. *UP Journal of Infrastructure is the property*, 9 (1), 52-57.
2. Atkin, R. & Conlon, E. (1978). Behaviorally Anchored Rating Scales: Some Theoretical Issues. *Academy of Management Review*.119-128.
3. Austin, J., Refficco, E., Berger, G., Fischer, R. M., Gutiérrez, R., Koljatic, M., Lozano, G., Oligastri, E. (2005). *Alianzas Sociales en América Latina. Enseñanzas extraídas de colaboraciones entre el sector privado y organizaciones de la Sociedad Civil*. Banco Interamericano de Desarrollo: New York. 425p.
4. Benković, S., Milosavljević, M. & Barjaktarović, S. (2010). Private and Public Capital Partnership in the financing of infrastructural projects. *Megatrend Review*, 7 (2), 313-326.
5. Cheung, M. W. (2009). Understanding PPP Capital Project “Risks” .*European Public Private Partnership Law Review*, 2, 88-91.
6. Chinyere, I. & Xu, X. (2012). Public-Private Partnerships: The Underlining Principles of Infrastructure Investment, Finance and Development Projects. *International Journal of Business and Management*, 7 (1), 109-125.
7. Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, 3397 (2005). Política Sectorial de Turismo. *Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia*.

8. Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, 3615 (2009). Iniciativa para la modernización y gestión de activos fijos públicos. *Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia.*
9. Fondo Multilateral de Inversiones, FOMIN. (2010). Evaluando el entorno para las asociaciones público privadas en América Latina y el Caribe. *Economist Intelligence Unit.*
10. Franco, M. & Quintela, M. (2013). Public Private Partnerships in the ecotourism sector: a Portuguese case study. *World Review of Entrepreneurship. Management and Sust. Development.* 9 (3), 365 – 392.
11. Fritzsche, M. (2009). ¿Does PPP Need Financing? Considerations for Integrating and Structuring Financing into PPP Projects. *European Public Private Partnership Law Review*, 2, 77-81.
12. Hodge, G. & Greve, C. (2007). Public-Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, 545-558.
13. Grimsey, D. & Lewis, M. (2002). Evaluating the risk of Public Private Partnership for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, (20), 107-118.
14. Grimsey, D. & Lewis, M. (2004). *Public Private Partnership. The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance.* Edward Elgar Publishing. Montpellier. 285p.
15. Hammami, M., Ruhashyankiko, J. F. & Yehoue, E.B. (2006). Determinants of Public Private Partnerships in Infrastructure. *International Monetary Fund. Working Paper.*
16. Ley 1508 de 2012. Régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas.

17. Mahalingam, A. (2010). PPP Experiences in Indian Cities: Barriers, Enablers, and the Way Forward. *Journal of Construction Engineering and Management*, 419-429.
18. Milosavijevic, M., & Benkovic, S. (2009). Modern aspects of public private partnership. *Perspectives of Innovations, Economics & Business*, 3, 25-28.
19. Schwab, D., Heneman, H. & Decottis, T. (1975). Behaviorally Anchored Rating Scales: A review of the literature. *Personnel Psychology*, (28), 549-562.
20. Srivastava, V., & Kumar, A. (2010). Financing Infrastructure Projects in India from Corporate Finance to Project Finance. *International Research Journal of Finance and Economics*, (55), 7-21.
21. Tang, L., Shen, Q., & Cheng, E. (2010). A review of studies on Public Private Partnership projects in the construction industry. *International Journal of Project Management*, (28), 683-694.
22. Van Gestel, K., Voets, J. & Verhoest, K. (2012). How governance of complex PPP affects performance. *Public Administration Quarterly*, 141-188.