

**¿PARTENARIADOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA DISTRITAL?
CASO “COLISEO EL CAMPÍN”¹**

MARVIN MEJIA MAYORAL

**MAESTRIA GOBIERNO DEL TERRITORIO Y GESTIÓN PÚBLICA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

TUTORA

JANETH PATRICIA MUÑOZ ERASO

Doctora en Ciencias Sociales con Especialización en Estudios Políticos

indumejiamarvin@hotmail.com

¹ El presente artículo es resultado de una investigación aplicada realizada en la ciudad de Bogotá, en las inmediaciones del barrio el Campín a propósito de la consolidación de la APP “Coliseo el Campín- centro de eventos movistar arena”, en el transcurso de 2019 a 2022.

Contenido

Ilustraciones	4
Resumen.....	5
Resume.....	7
1. Introducción	9
2. Planteamiento del Problema	12
3. Justificación	14
4. Objetivos.....	16
4.1 Objetivo General.....	16
4.2 Objetivos específicos	16
5. Metodología	18
6. Marco de Referencia Teórico.....	21
6.1 Los Partenariados y las APP como Mecanismos de Gobernanza (Estado del Arte).	21
6.2.1 El Modelo de Gobernanza, una Revisión Conceptual	23
6.1.2 Los Partenariados como un Ejemplo de Gobernanza	27
6.1.3 Las Asociaciones Público-Privadas	29
7. La Implementación de las APP en Colombia	35
7.1 Marco Normativo e Institucional	35
7.2 Implementación del Modelo en el Territorio Nacional.....	40
8. La APP Coliseo el Campín	45
8.1 El Proceso de Estructuración de la APP “Coliseo el Campín” – Análisis según los postulados de Galarza	46
8.1.1 Búsqueda cooperativa de objetivos.....	47
8.1.2 Distribución equitativa del riesgo	48
8.1.3 Inversión conjunta de recursos.....	49
8.2 El Proceso de Ejecución de la APP.....	53
8.2.1 Utilidades Sociales Percibidas.	53
8.2.2 Producción de beneficios mutuos	53
8.2.3 Condiciones de Participación en la Estructuración y Operación del Proyecto.	55
8.2.4 Menores costos en relación al resultado	56
8.2.5 Autoridad compartida	56
8.3 Percepción en el Cumplimiento de los Fines Esenciales de la APP.	57

8.4 El valor público de la APP Coliseo el campin en un escenario de gobernanza.....	58
9. Conclusiones.....	65
9. Bibliografía.....	68

Ilustraciones

Tabla 1 Tipos ideales de Partenariados según Tamyko Ysa. 2007	29
Tabla 2 Líneas de definición de las APP de acuerdo a Araya, 2012. Pag 11	33
Tabla 3. Tipologías de APP estructuradas. DPN. 2019	41
Tabla 4 Tipos de APP estructuradas en Colombia. DPN 2022.....	43
Tabla 5. Caracterización de los beneficios percibidos por la implementación de la APP “Coliseo el Campín”. Elaboración propia con base a entrevistas semiestructuradas practicadas en la ciudad de Bogotá – zona de influencia proyecto “coliseo el Campín”	54
Tabla 6. Áreas de influencia del proyecto “coliseo el Campín”. Elaboración propia con base a entrevistas semiestructuradas practicadas en la ciudad de Bogotá – zona de influencia proyecto “Coliseo el Campín”.	55

Resumen

Colombia, y, en general, cada entidad territorial que conforma el territorio Nacional, cuenta con un mecanismo, aparentemente útil, para solventar necesidades comunes de infraestructura, partiendo de la hipótesis de bajo costo para el Estado, calidad, participación y efectividad en la provisión de tales servicios a través de la unión de esfuerzos con operadores privados. Dicho mecanismo considera un estricto análisis de riesgos, un sistema de compensación basado en la disponibilidad de la infraestructura resultante y la condición de calidad en la prestación del servicio como garantía de retribución al sector privado; de esta manera, se puede ayudar a reducir la carga administrativa y presupuestal del Estado, así mismo, disponiendo de estrategias para vincular la innovación privada en la resolución de problemas de carácter público.

Del mismo modo, se hace énfasis frente a las Asociaciones Público-Privadas (APPs), de cientos de estas que se encuentran estructuradas o en etapa de estructuración, se analizó el caso de infraestructura “Coliseo El Campín”, esta fue iniciativa privada del orden distrital de la capital del país consistente en la construcción de la renovación arquitectónica, actualización, operación y mantenimiento del antiguo “Coliseo el Campín”, contratada por el Instituto Distrital de Recreación y Deporte.

Tal iniciativa del sector inmobiliario se ha caracterizado por ser un icono de público reconocimiento arquitectónico, no obstante, la finalidad de la presente investigación es analizar el aporte de esa infraestructura social en especial la que hace referencia a la generación de valor público, esto en consonancia con el concepto de partenariado como fuente de desarrollo local, colaboración armónica y aporte de valor agregado a la sociedad. Se concluye que la APP “Coliseo el Campín” posee características de un partenariado simbólico, pero presenta errores en

su operatividad que impiden considerarlo como una forma orgánica de relacionamiento basada en la confianza entre actores.

Palabras Claves. Partenariado público privado, Asociaciones Público-Privadas, coliseo el Campín, gobernanza moderna, modelos de gestión, cogestión de asuntos públicos, partenariado simbólico.

Resume

Colombia, and, in general, each territorial entity that makes up the National territory, has an apparently useful mechanism to solve common infrastructure needs, based on the hypothesis of low cost for the State, quality, participation and effectiveness in the provision of such services through the union of efforts with private operators. Said mechanism considers a strict risk analysis, a compensation system based on the availability of the resulting infrastructure and the condition of quality in the provision of the service as a guarantee of remuneration to the private sector; In this way, it can help to reduce the administrative and budgetary burden of the State, likewise, having strategies to link private innovation in the resolution of problems of a public nature.

In the same way, emphasis is placed on Public-Private Associations (APPs), of hundreds of these that are structured or in the structuring stage, the infrastructure case "Coliseo El Campín" was analyzed, this was a private initiative of the order district of the capital of the country consisting of the construction of the architectural renovation, updating, operation and maintenance of the old "Coliseo el Campín", contracted by the District Institute of Recreation and Sports.

Such an initiative of the real estate sector has been characterized as an icon of public architectural recognition, however, the purpose of this research is to analyze the contribution of this social infrastructure, especially the one that refers to the generation of public value, this in line with the concept of partnership as a source of local development, harmonious collaboration and contribution of added value to society. It is concluded that the APP "Coliseo el Campín" has characteristics of a symbolic partnership, but presents errors in its operation that prevent it from being considered as an organic form of relationship based on trust between actors.

Keywords. Public-private partnership, Public-Private Partnerships, El Campín Coliseum, modern governance, management models, co-management of public affairs, symbolic partnership.

1. Introducción

Los procesos de la globalización económica y la reforma del Estado que fueron llevados a cabo en la última década del siglo XX, generaron graves crisis sociales al interior de las sociedades latinoamericanas.

Esto llevo a que se implementaran paquetes de medidas de reducción del Estado, enmarcados dentro del proceso de consolidación de una nueva gestión pública o también llamada “The New Public Management”, generaron vacíos institucionales que afectaron la política social y, por ende, la producción de bienes y servicios sociales desmejorando ostensiblemente la capacidad de hacer frente a las necesidades de carácter público (Orozco, 2009, pág. 11).

Por esta razón, se obligó a modificar la forma en que el Estado cumple con sus fines y, para adaptarse a estas nuevas dinámicas, se ha replanteado su relación Estado- mercado, este último actor, antes tenía un proceso antagónico en términos de colaboración y cooperación con instancias gubernamentales, la sociedad civil y las organizaciones; sin embargo, en marco de las nuevas formas de relacionamiento adquiere un rol preponderante. Estos procesos de cooperación han sido denominados por teóricos como “Gobernanza Moderna” (Mayntz R. , 2001), en donde los gobiernos ejercen sus funciones de forma compartida o en red para garantizar efectividad y calidad en la provisión de bienes públicos. Asi mismo, es concebido bajo este modelo la necesidad de buscar principios y acuerdos institucionales para resolver problemáticas comunes en situaciones donde no hay posibilidades de autogestión.

En este contexto, tal como lo argumenta Muñoz (2020, pág. 107) “la acción pública actual plantea el reto de asumir un Modelo de Gobernanza que posibilite la efectiva integración, interacción, colaboración y participación de una gama de actores públicos, privados y mixtos, a

diferentes escalas territoriales, para la comprensión de los problemas sociales y la concertación de las alternativas de solución más apropiadas”

Por otra parte, las formas que han tomado los arreglos institucionales han sido diversas, variadas y con diferentes resultados. Estos van desde una cesión total de derechos como lo son las privatizaciones, pasando por la entrada de actores sociales no estatales en donde son vistas las concesiones, a los modelos de vinculación contractual directa con asignación compartida de riesgos, esto es, las Asociaciones Público-Privadas (APP).

Si bien, las APP subsisten con otros modelos de colaboración público-privada como lo son los Contratos de Concesión o el Contrato Joint Venture, resultan en dinámicas de especial atención toda vez que reconocen criterios de mayor colaboración armónica que las anteriores y representan el desarrollo legal más reciente respecto a la integración de actores en la gestión pública, aunque no son un marco de referencia general para todo contrato estatal, las APP integran el tipo contractual de concesiones pero asegurando mayores beneficios al Estado.

Cabe señalar que, el modelo surge como una alternativa en el desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios públicos con capital privado de alto costo que involucra tanto la construcción como operación y mantenimiento de la infraestructura. Dada su efectividad y buenos resultados obtenidos en el Reino Unido el modelo ha sido replicado en los países latinoamericanos con el fin de satisfacer las necesidades crecientes en materia de infraestructura vial, servicios públicos y la gran cantidad de demandas sociales emergentes.

Ahora bien, en Colombia, el modelo se empieza a contemplar a partir del Programa de Reforma a la Administración Pública implementado en el año 2002 y cuyos objetivos fueron el saneamiento a las finanzas públicas distritales y el mejoramiento de los indicadores sociales a través de una efectiva gestión pública

no obstante, solamente hasta la promulgación de la Ley 1508 de 2012 y el Decreto Reglamentario 1082 de 2015, se dio inicio la implementación del esquema de las Asociaciones Público-Privadas como mecanismo de gestión pública y un esquema contractual específico que integra las concesiones pero obliga un mejor análisis en la distribución de riesgos financieros; limita porcentualmente la cantidad de aportes estatales cuando la iniciativa es privada; condiciona el aprovechamiento privado a la disponibilidad y calidad de los bienes y/o servicios pactados; y, promueve la iniciativa privada en la formulación de proyectos de incidencia comunitaria (Polack & Silva, 2019, pág. 14).

2. Planteamiento del Problema

Por lo que se refiera a las Asociaciones Públicas no necesariamente invoca escenarios de colaboración armónica, provisión efectiva de las demandas sociales, innovación social y valor agregado a la sociedad en su conjunto. Estas formas de gestión si bien resultan en prácticas inclusivas pueden afectar la provisión de bienes y servicios de manera efectiva y con criterios de calidad e incluso socavar en mayores deterioros a las finanzas gubernamentales, en la práctica no siempre suponen un efecto directamente multiplicador en términos de valor público.

A propósito, las llamadas vías de cuarta generación (4G) fueron los primeros objetivos estatales a materializarse a través de las llamadas APP e ideadas en 2013 a través del CONPES 3760, de esta manera se adjudicaron cerca de 29 corredores viales de importancia estratégica para el País. “No obstante, 9 años después, se ha hecho entrega de 7 de estos, 2 no han iniciado la etapa de construcción” (Departamento Nacional de Planeación , 2022). Adicionalmente, “los pleitos en ocasión a la concesión de licencias ambientales, adquisición predial y costos de arbitramiento siguen siendo una constante” (La república, 2020).

Sin embargo, el objetivo central de la Ley 1508 y el del CONPES 3760 de 2013 fue el de transferir los beneficios de la cooperación entre los sectores público y privado, al sector social, aún hoy esto no puede evaluarse con la implementación de las llamadas vías de cuarta generación, pero ha de revisarse si la infraestructura pública del coliseo el Campín y su operación, han repercutido en el sector social.

De lo anterior, resulta preponderante abordar el término “Parternariado público”, introducido por J. Pierre Hiernaux en 1997, el cual hace referencia a “la generación de efectos multiplicadores, valores añadidos y sinergias alrededor de objetivos y estrategias, que responden a los intereses de los distintos parteners” (Estivill, Hiernaux, & Geddes, 2010, pág. 18).

Bajo esta concepción, un partenariado consiste en la instauración de “fórmulas de colaboración donde dos o más organizaciones públicas y privadas independientes colaboran de forma voluntaria desarrollando conjuntamente productos y/o servicios, compartiendo riesgos, costes y beneficios” (Klijn & Teisman, 2003, pág. 54); en consecuencia, un partenariado aporta un valor añadido a la gestión pública mayores niveles de bienestar social.

El presente trabajo de investigación busca identificar si, el caso “APP Coliseo el Campín”, ha logrado consolidar las características de un partenariado, siendo una herramienta efectiva en términos de participación, calidad y ahorros financieros para la gestión pública, ahora gestión público- privada.

Una vez expuesta la introducción a la investigación, es pertinente establecer el cuestionamiento al que se le dará respuesta conforme se vayan emitiendo los argumentos y evidencias del estudio de caso, este es: APP “Coliseo el Campín” de la ciudad de Bogotá, ¿Un ejemplo de partenariado para la gobernanza local?

Como se evidencia, la pregunta involucra la aprehensión del concepto de partenariado en marco de un modelo de gestión de gobernanza moderna. El objetivo central es identificar si la APP escogida, llega a consolidar las características de un partenariado, lo que le permitiría ser fuente de desarrollo local, colaboración armónica y aporte de valor agregado a la sociedad.

3. Justificación

El analizar el funcionamiento de la mencionada APP, permitirá vislumbrar sus alcances, limitaciones e incluso los efectos de su implementación en las comunidades aledañas a la construcción del proyecto.

La presente investigación considera un elemento importante para la evaluación -aunque, de un solo caso- de la gestión pública moderna del país. Si bien, “el concepto de nueva Gestión Pública comenzó a instaurarse a partir de la segunda mitad del Siglo XX y refiere un proceso de transformación estatal como resultado del requebramiento de los estados de bienestar”. (Lopez, 2000, pág. 14), este es un proceso continuo de reestructuración que implica repensar formas de cumplir con los cometidos estatales y que se ha dado de manera discontinua a lo largo de la trayectoria histórica y el devenir de las actuaciones administrativas.

De esta manera, la modernización de la gestión pública ha conducido a la institucionalización de prácticas innovadoras que permitirían idealmente la satisfacción de necesidades sociales, en este escenario han surgido modelos de gestión como las Asociaciones Público-Privadas, los gobiernos empresariales o incluso los gobiernos burocráticos, los escenarios participativos como presupuestos, las mesas de concertación. etc.

Sin embargo, las referidas prácticas innovadoras, no han resultado efectivas de la manera en la que se proyectan y han conducido a riesgos que terminan por afectar gravemente los cometidos estatales, en este sentido se hace preponderante la evaluación de las nuevas estrategias de gestión pública en varios sentidos, en cuanto a su pertinencia en contextos específicos, sus costos económicos y sociales y sobre todo en su efectividad entendida como la capacidad de cumplir con el propósito para el cual fueron ideadas.

Con respecto a las Asociaciones Público-Privadas en Colombia tienen un desarrollo práctico y legal de pocos años, solo hasta el año 2012 se fue reglamentado su funcionamiento y a

partir de ese momento se comenzó a utilizar como la forma de gestionar necesidades públicas y solventar economías privadas a través de la construcción y/u operación de servicios públicos. En ocasión a su reciente implementación, no han sido evaluadas.

En ese contexto, el presente trabajo de investigación, permite realizar una reflexión y análisis sobre la naturaleza de las APP, acerca de su fin; pero, sobre todo, sobre su pertinencia en términos del cumplimiento de los criterios del partenariado.

En tal sentido, se argumenta que resulta más costoso para las entidades gubernamentales, no levantar evaluaciones sobre sus actuaciones administrativas , así como no considerar las particularidades subyacentes a los contextos particulares de los territorios a la hora de instaurar tales prácticas, de ahí la importancia del escenario académico para brindar ejercicios analíticos que si bien no trascienden a la toma de decisiones si pueden considerar elementos importantes de consulta para brindar elementos de juicio crítico relevantes.

4. Objetivos

4.1 Objetivo General

Determinar si la Asociación público privada “Coliseo El Campín” cumple con los criterios de un partenariado publico privado y si es considerado como un ejemplo de gestión replicable.

4.2 Objetivos específicos

- Describir el fundamento teórico de las Asociaciones Público-Privadas como modelos de gestión y su relación con los partenariados público-privados en un contexto de gobernanza.
- Analizar la experiencia de Colombia en la implementación de APP´s.
- Indagar sobre el funcionamiento de la APP “Coliseo el Campín” en relación con la transferencia de valor del sector productivo al sector social.
- Realizar recomendaciones para fortalecer la APP en Colombia y particularmente del caso de estudio.

La presente investigación involucra de manera transversal los contenidos temáticos abordados en la maestría en gobierno del territorio y gestión pública principalmente en lo referido al eje temático que hace énfasis en el modelo de gobernanza. Este eje, involucra la aprehensión de conceptos como la gestión pública y los partenariados, que se relaciona con la participación conjunta de varios actores públicos y privados en la resolución de problemas y necesidades de carácter público.

En consecuencia, temáticas como la de territorio, articulada a la gestión pública, se verán constantemente expuestas en el presente trabajo toda vez que el territorio es la unidad de localización del proyecto APP, en este sentido se pretende indagar sobre las formas de participación de los actores en el territorio y el rol del gobierno local en la estructuración,

financiación y puesta en marcha del proyecto de colaboración público-privada “Coliseo el Campín”.

En ese sentido, se reitera que las APP surgen como consecuencia de la búsqueda e indagación de escenarios administrativos más eficientes, pertinentes y a la vanguardia de los requerimientos ciudadanos y necesidades que el Siglo XXI les impone a las administraciones gubernamentales. De ahí, que el eje es completamente permanente como referente teórico para el desarrollo de la investigación.

5. Metodología

Es oportuno resaltar que la tipología de investigación puede clasificarse de acuerdo a innumerables variables, de acuerdo a su propósito, nivel o alcance de la investigación, la naturaleza de la información, etc. No obstante, y con el fin de clasificar la presente trabajo de acuerdo a su naturaleza, para el caso en cuestión, se plantea realizarse una investigación aplicada a través de entrevistas y un desarrollo teórico concreto, toda vez que busca resolver el interrogante acerca de la APP y el modelo de partenariados público-privado, esto bajo un esquema argumentativo y empírico puesto que se analizaran datos reales proporcionados por las autoridades gubernamentales sobre la provisión de servicios, costos y demás factores relacionados con la implementación de tal modelo de gestión. La naturaleza de la investigación obedece a que se requiere un estudio experimental para llegar a los resultados esperados, es decir, dar respuesta al interrogante abordado y de la misma manera, no basta con un ejercicio descriptivo del problema.

La presente investigación es de carácter aplicado toda vez que obedece a una situación particular que ha de ser estudiada y al mismo tiempo tiene como propósito suministrar insumos para la consulta o toma de decisiones de parte de autoridades sobre la manera correcta de implementar APP o en tal caso, vislumbrar las deficiencias, valores, oportunidades o incluso el declive definitivo de este mecanismo de gestión. En cuanto a los medios que van a permitir el desarrollo de la investigación se debe afirmar que son de carácter documental y oficial y así mismo de consulta a la ciudadanía, para ello se realizarán entrevistas semiestructuradas a los actores claves en marco de la estructuración y operación de la APP “Coliseo el Campín”

Para finalizar, dentro de la conclusión, se expondrá un ejercicio analítico de sistematización de entrevistas y el análisis de información documental de fuentes oficiales,

adicionalmente se propondrán recomendaciones en términos de fortalecer la gestión de las APP en general y del caso del “Coliseo el Campín” en particular.

Asimismo, las conclusiones presentadas se desarrollarán a través del análisis de la estructuración y ejecución del proyecto APP “Coliseo el Campín” por el Gobierno Distrital y en relación a 6 factores determinantes del proyecto, siendo:

A) La búsqueda cooperativa de objetivos,

B) La producción de beneficios mutuos,

C) La distribución equitativa del riesgo

D) Menores costos en relación al resultado

E) Inversión conjunta de recursos

F) Autoridad compartida, se pretende concluir la idoneidad o impertinencia de este mecanismo de gestión.

De acuerdo con lo anterior, la presente investigación es de carácter cualitativo, bajo el esquema descriptivo, con una estrategia metodológica de estudio de caso, con el fin de analizar la experiencia de APP mencionada.

Para la recolección de información se empleó la siguiente ruta metodológica:

A. Estado del arte: Se realizó una revisión conceptual que da cuenta de la ruta teórica para profundizar sobre el concepto de gobernanza y su relación con la estructuración e implementación de las APP en Colombia, así como su intrínseca relación con el concepto de parternariado; así mismo, se realizó una revisión de la experiencia Nacional en la implementación de APP's, sus resultados parciales, marcos normativos y consideraciones especiales.

B. Observación: Se adelantó la observación de fuentes oficiales, indagación de términos contractuales y consulta de documentos técnicos, que permitieron el análisis de la etapa de estructuración de la APP “coliseo el Campín”, prestando especial atención al proceso de ideación de la iniciativa, condiciones de adjudicación del proyecto, distribución de riesgos y análisis de costos, así como a los fundamentos técnicos para la estructuración de la APP.

C. Entrevistas: con el objetivo de analizar la etapa de ejecución o implementación del proyecto se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave como organizaciones comunitarias, Juntas de Acción Comunal, organizaciones de usuarios y todo tipo de organizaciones sociales que se hayan visto afectados por la operación del coliseo cubierto “movistar arena”. Para ello se diseñó un instrumento de captura de información cualitativa que permitió obtener información primaria sobre los efectos de la implementación del proyecto en el sector social.

Se delimitaron 3 ejes de preguntas a saber, las relacionadas con:

A) las utilidades sociales generadas a los involucrados por la implementación del proyecto

B) las condiciones de participación en la estructuración y operación del mismo; y,

C) el cumplimiento de los fines esenciales de la APP.

Se realizaron 36 entrevistas en el área de influencia del proyecto, las edades de los entrevistados van desde los 18 años hasta los 70 años y los roles seleccionados fueron: veedores ciudadanos, habitantes del sector, comerciantes y trabajadores del sector, líderes comunitarios y transeúntes.

De los 36 entrevistados, 28 manifestaron hacer uso recurrente del espacio público de influencia del proyecto “movistar arena”

6. Marco de Referencia Teórico

6.1 Los Partenariados y las APP como Mecanismos de Gobernanza (Estado del Arte).

El modelo de las APP, surge en el Reino Unido durante la última década del siglo XX como una alternativa de desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios públicos con capital del sector privado. En primer lugar, el modelo fue concebido como la Iniciativa de Financiamiento Privado o Private Finance Iniciativa (PFI), y que según Millán buscaba “renovar activos públicos que no tenían inversión en infraestructura y ayudarse de la buena capacidad de gestión del sector público para vender el modelo como un referente de buena práctica. (Millán, 2009, pág. 7). Posteriormente, este modelo evoluciona al de la Public Private Partnership (PPP) para adaptarse a las necesidades del sector público.

Dada su efectividad y buenos resultados, el modelo es asimilado en los países latinoamericanos para satisfacer las necesidades crecientes que estos requerían en materia de infraestructura vial. No obstante, estos países ya contaban con cierta experiencia en el tema puesto que, durante los años 90, realizaron acciones pertinentes a reformar el Estado y permitir una mayor participación del sector privado en áreas exclusivas del sector público.

Para Colombia, mediante el Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP), contemplado en el documento CONPES 3251 de 2003, empiezan a observarse acciones para el desarrollo de una mejor gestión de activos fijos que se requieren para realizar un servicio público de calidad vinculando, de igual manera, al sector privado. Luego, mediante el documento CONPES 3651 de 2009 el Gobierno Nacional colombiano empieza a explorar alternativas para atraer inversión privada, en compañía de entidades públicas y supranacionales.

Posteriormente, desde los Planes Nacionales de Desarrollo 2010 – 2014 y 2014 - 2018, se le ha otorgado su importancia para “explorar mecanismos alternativos para canalizar inversión y gestión privada eficientes en la modernización, construcción, operación y/o mantenimiento de infraestructura pública”, “hacia el desarrollo de proyectos de alto impacto nacional y regional”. De igual forma, para la fecha, el país cuenta ya con una implementación legal a través de la Ley 1508 de 2012 y el Decreto Reglamentario 1082 de 2015 que definen las condiciones en las cuales se pueden presentar los proyectos con mayoría de inversión la cual puede ser pública o privada. Lo anterior sugiere que, para el caso colombiano, existe un marco institucional robusto que permite la creación de las APP, lo que permite revisar cual ha sido el comportamiento del modelo desde el momento de la implementación de la ley y sus posibles resultados.

Tras cinco años de implementación en Colombia; y, de acuerdo con la información presentada por el Departamento Nacional de Planeación, a través del Registro Único de Asociaciones Público-Privadas, se evidencia un aumento en el número de proyectos presentados para el desarrollo de infraestructura en sectores como transporte, educación, cultura, agua y saneamiento básico, desarrollo de tecnologías de información y comunicación sin recursos públicos. Sin embargo, el comportamiento sectorial no ha sido uniforme, generándose diferencias entre aquellos sectores que generan una mayor rentabilidad económica al inversionista y aquellos que pueden tener una mayor rentabilidad social.

Ahora bien, el presente trabajo de investigación involucra la acepción de 2 conceptos fundamentales que se desglosan de la teoría de la gobernanza a exponer más adelante, el primero es el de partenariado como herramienta de la mencionada teoría, los partenariados son mecanismos de colaboración que cumplen con las premisas de un modelo de gobernanza; también, son la herramienta por excelencia que materializa la idea de gobernanza como forma de

gobierno cooperativa, ya que, de acuerdo a Tamyko Ysa, pretenden “la definición de estrategias conjuntas para la satisfacción de intereses públicos generando un valor agregado y bajo criterios de responsabilidad conjunta” (Ysa, 2004, pág. 2).

Por otro lado, en segundo lugar, se encuentra el concepto de Asociaciones Público-Privadas, que son estrategias formales materializadas en acuerdos contractuales que surgen en marco de la teoría de gobernanza. No obstante, y a pesar de que las APP fueron concebidas bajo la idea de gobierno cooperativo, estas pueden (en su funcionamiento) distanciarse de los propósitos de la gobernanza como forma de gobierno.

6.2.1 El Modelo de Gobernanza, una Revisión Conceptual

Antes de introducir los elementos más importantes de los conceptos centrales a abordar, es preciso identificar los elementos principales de la teoría de gobernanza. Como teoría, la gobernanza tiene ciertas acepciones que pueden ser identificadas como comunes al hecho de gobernar o simplemente al gobierno de la sociedad. Jiménez, Roncancio y Ramírez detectan el uso de la palabra en el francés medieval con los sinónimos de “gouvernance, gouverne y gouvernement”, (Jiménez, 2007, pág. 25) referidos a la función de conducción de la sociedad como si fuera el pilotaje de un navío; y posteriormente, referenciándola con la dirección de los asuntos públicos independientemente del poder.

En adición a lo anterior, el concepto se encuentra referido al “uso óptimo de los recursos del Estado, la satisfacción de las necesidades de la población y el desarrollo económico y social de un país” (Jiménez, 2007, pág. 27), al análisis de las relaciones que surgen al interior de las organizaciones privadas y ciertas obras que le devuelven su valor político pero con cierta vaguedad, lo que según estos autores, le relacionan con un problema que es común en la ciencias sociales, al encontrar diferentes definiciones de un mismo concepto, usadas todas dependiendo

de los intereses analíticos. Es apropiado, desde su perspectiva, referirse más que a las evoluciones a los diferentes usos dados en el tiempo.

Relacionado con lo anterior, estos autores destacan que la gobernanza surge como un “concepto que pretende dar cuenta de las transformaciones en la dirección de las complejas sociedades contemporáneas” (Jiménez, 2007, pág. 47) También destacan la existencia de dos acepciones temporales del término, en tanto que encasillan a la gobernanza tradicional y la gobernanza moderna como las dos modalidades en las que se nos presenta el término. Para efectos de este trabajo, se tratará de distinguir entre estas dos, en tanto que responden a momentos de tiempo donde la interacción del Estado era diferente.

Por otra parte, autores como Mayntz , indican que si bien el concepto de gobernanza se encuentra relacionado con las actividades del proceso de gobierno, en la actualidad, es preciso hablar de la Gobernanza Moderna, referida a una forma de gobernar más cooperativa, en donde “las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas” (Mayntz R. , 2001, pág. 53), que no se caracterizan por estar organizados jerárquicamente sino por constituir redes entre organizaciones y mantener la participación de organizaciones formales autónomas. Detecta el uso del concepto a partir del fracaso de las políticas de reforma emprendidas después de la Segunda Guerra Mundial, en donde el Estado no podía por sí mismo asegurar un bienestar a la población, lo que, según la autora, produjo una búsqueda de nuevas formas de generar desarrollo socio económico.

Por su parte, se expresan autores como Peters quien entiende a la gobernanza como un mecanismo o proceso que proporciona dirección a las sociedades y sus economías. Es decir, como “una meta que direcciona la actividad, que requiere instrumentos para identificar lo que la

sociedad desea que se haga y, luego examinar los medios para alcanzar las metas colectivas” (Peters, 2007, pág. 5)

Así mismo, se enfatiza en la idea de conseguir metas colectivas, debido a la prioridad que maneja sobre los intereses individuales o particulares, ya que al ser estos diversos, se requiere de una instancia que regule y dirima los conflictos de intereses que puedan surgir, los cuales son parte de los Estados y los gobiernos. Esto en oposición a aquellas definiciones de gobernanza en las que se propone una desaparición del rol, no de la institución como tal, del Estado.

Otro autor que puede sumarse a esta discusión es Aguilar Villanueva quién define la gobernanza como un proceso netamente post – gubernamental, que “apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun si dotado con la totalidad de las capacidades requeridas” (Aguilar, 2007, pág. 14). En esta definición el Gobierno es considerado como un agente necesario, pero no insuficiente, dotado con capacidades técnicas y financieras que los demás autores no tienen, pero en contra partida, carece de los recursos que poseen actores no políticos y no gubernamentales como las empresas.

A partir de aquí, la sociedad no solo puede ser dirigida por el gobierno, sino que participan otros actores en este propósito, lo que en palabras del mismo autor implica “el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales” (Aguilar, 2007, pág. 7). Por ello, el autor afirma que, en el proceso de gobierno, la gobernabilidad hace parte de la gobernanza, ya que el ejercicio de gobierno y la dirección de la sociedad no solo requiere de las capacidades, sino de una interacción social.

Así mismo, se encuentran pensadores como Guillaume Fontaine, quien ha establecido una teoría de “gobernanza energética”, el autor, basado en estudios de caso, logra describir la economía política, las movilizaciones sociales y las relaciones internacionales de los gobiernos andinos: Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia; llegando a la conclusión que el cambio de paradigma de un gobierno burocrático a un modelo de gobernanza no implica la desaparición de estado si no que le permite desarrollar nuevos instrumentos susceptibles de mejorar su capacidad de acción. Para Fontaine la gobernanza es

Un modo de regulación de las interacciones entre el Estado y los entes económicos, es una construcción transnacional que busca la convergencia de un sinnúmero de instancias políticas, económicas y sociales (tanto públicas como privadas) con el fin de conciliar los intereses y buscar soluciones eficaces (Fontaine, 2010, pág. 76).

Entonces, si se quiere consolidar una definición estructurada sobre la teoría de la gobernanza desde los autores expuestos, se definiría como un modelo de gobierno que pretende la cogestión de los asuntos públicos desde y para la ciudadanía. Si bien considera la existencia de instituciones públicas, estas han de servir para que la ciudadanía gestione, defienda y solvente sus propias necesidades. Un ejemplo de ello es la organización comunitaria indígena o las comunidades organizadas que solventan sus propias necesidades con el apoyo institucional. El modelo de gobernanza propone la horizontalidad de la gestión de los asuntos de interés general a través de mecanismos de cooperación y participación, podría decirse también que esta forma de gobierno ha de valerse de los partenariados como formas de colaboración y de las APP como mecanismos formales para hacer efectiva la horizontalidad de la gestión pública.

6.1.2 Los Partenariados como un Ejemplo de Gobernanza

Por su parte, los Partenariados Público-Privados (PPP) son “fórmulas de colaboración donde dos o más organizaciones públicas y privadas independientes ayudan de forma voluntaria desarrollando conjuntamente productos y/o servicios, compartiendo, costes y beneficios” (Klijn y Teisman, 2003, pág. 85) estos deben aportar un valor añadido a la gestión pública y, en consecuencia, mayores niveles de bienestar social.

El partenariado se basa en una relación estable, en la que la responsabilidad de las actividades desarrolladas se comparte. De este modo, los socios desarrollan estructuras multi-organizativas y multi-sectoriales, con una diversidad basada en la utilización de diferentes culturas y prácticas organizativas (Allan, 2000, pág. 23).

Así, se convierten en una herramienta que permite resolver de manera simultánea las necesidades sociales desde el punto de vista de la gestión, de la financiación, de la participación y de la coordinación.

Las fórmulas de colaboración entre agentes públicos y privados en los partenariados deben considerar las siguientes premisas:

- A) La búsqueda cooperativa de objetivos,
- B) La producción de beneficios mutuos,
- C) La distribución equitativa del riesgo,
- D) Menores costos en relación al resultado,
- E) Inversión conjunta de recursos
- F) Autoridad compartida. (Galarza, 2006)

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el partenariado es una manera de entender el desarrollo desde la participación, a través del diálogo y la negociación

entre diversos actores que establecen un programa de acciones conjuntas, de manera que los beneficiarios se trasformen en actores de la acción de desarrollo.

Tamyko Ysa ha hecho un análisis de lo que define como tipo ideal de parternariado y su relación con un modelo específico de gobernanza, esto en el entendido de que existen 3 sistemas de gobernanza inter-organizativa a saber, la primera basada en las relaciones de mercado que es la interacción competitiva entre actores que genera beneficio mutuo; la segunda es una gobernanza de jerarquía referida a relaciones de ocupación y la tercera es propiamente una gobernanza en red vista como un mecanismo de gestión horizontal.

Así mismo, Powell (1990) describe las redes como sistemas de gobernanza que utilizan la reciprocidad y la reputación como mecanismos principales de resolución de conflictos. Ahora bien, volviendo a Tamyko Ysa se tiene que cada una de las formas de gobernanza esbozadas responde a un tipo de partenariado como consecuencia de la naturaleza de la relación entre los actores, así un tipo ideal de partenariado a llamarse “instrumental” (Ysa, 2004, pág. 54) refiere un tipo de gobernanza de mercado, es un partenariado que procura el establecimiento de relaciones de cooperación para beneficio económico de las partes y no existe un alto grado de cohesión entre actores.

Por su parte los partenariados simbólicos refieren un tipo de gobernanza de jerarquía basada en formas organizativas de colaboración, pero con una autoridad definida; por último, se encuentran los partenariados orgánicos que se definen a partir de formas de gobernanza en red, aquí los partenariados refieren propiamente formas de autogestión y colaboración mutua y son de largo alcance y objetivos (Tabla 1).

Tipo ideal	Forma de gobernanza	Relación entre los actores
Instrumental	Mercado	Competitiva

Simbólico	Jerarquía	Imperativa y de control
Orgánico	En red	Basada en la confianza

Tabla 1 Tipos ideales de Partenariados según Tamyko Ysa. 2007

6.1.3 Las Asociaciones Público-Privadas

Por consiguiente, no todas las formas de colaboración entre actores para la solución de problemas públicos generan un valor añadido a la sociedad, muchas veces resultan en simples acuerdos formales a través de los cuales los actores buscan un beneficio particular, es por ello que resulta importante para este trabajo abordar las Asociaciones Público-Privadas como herramienta de gestión diferente a los partenariados o mejor, que los contiene, ya que los primeros cumplen con las premisas antes descritas, generación y multiplicación de valores añadidos a la sociedad, mientras que las APP se refieren incluso formas de colaboración pautadas entre agentes públicos privados o mixtos.

La forma de gestionar proyectos a través de la colaboración público privada tiene origen en Europa Occidental, según diversos autores se podría remontar al Siglo XV permitiendo la construcción de diferentes proyectos de infraestructura de manera conjunta o por parte de agentes que podríamos definir como privados; sin embargo, su desarrollo y actual utilización con criterios de formalidad se origina en el Derecho Anglosajón, entre 1992 y 2000 en Reino Unido y 2004 cuando se incorpora este mecanismo en el Derecho Comunitario Europeo.

Advierte Julio V. González García (2010), que esta forma de colaboración público privada corresponde a ideologías liberales, cuyo objetivo de búsqueda de capital privado para el apalancamiento de proyectos de interés público, expresado en 1992 en Reino Unido como la financiación privada de una iniciativa es producto prácticas políticas neoliberales, y corresponde al modelo institucional de la Nueva Administración Pública, que pretende que el aparato estatal

imite a las empresas privadas para ganar eficiencia y competitividad, esto a través de privatización de empresas, la participación de agentes privados en las acciones públicas y el outsourcing.

Luego, con la llegada del gobierno laborista de Tony Blair, el Reino Unido potencializo la figura de las alianzas público privadas “Public Private Partnership”, esto mejorando sus procedimientos y procesos de selección del inversionista privado, se introdujeron además los conceptos de value for money –relación entre costo y calidad- y el risk transfer –transferencia de los riesgos al contratista.

Para el año 2000, cobró valor en toda Europa la utilización de Asociaciones Público-Privadas como un mecanismo para financiar obras públicas en un contexto de déficit fiscal, posibilitando la adquisición, construcción de bienes y la prestación de servicios, modificando así la tradicional forma de gestión pública.

En el Consejo Europeo celebrado en Bruselas en el año 2005, se llegó a concluir que, las inversiones en infraestructuras, eran benéficas para el crecimiento económico, en consonancia con los planos económico, social y medioambiental, razón por la cual se destacó la importancia de la realización de proyectos prioritarios de transporte y energía a través de esfuerzos de inversión que fomenten las Asociaciones Público-Privadas.

No obstante, los más recientes estudios del Tribunal de cuentas europeo en 2018, han trasladado su análisis a los sobrecostos en la implementación de tales proyectos, de esta manera han advertido infrautilización de las infraestructuras desarrolladas mediante el mecanismo.

Por ejemplo, en el caso de la autopista A1 en España se encontraron niveles de tráfico 35% inferiores a la demanda proyectada. Igual sucedió con la autopista

Central E-65 en Grecia la cual llegó a niveles de infrautilización de la vía hasta del 63%. (Ramirez, 2019)

Afectando así las proyecciones iniciales y obligando a las agencias gubernamentales a asumir costos innecesarios.

Por su parte, en la mayoría de los países latinoamericanos, el mecanismo de APP ha sido utilizado para el desarrollo de infraestructura productiva o económica como es el caso de las carreteras. Este tipo de infraestructura permite el cobro de tarifa a usuarios (a través de peajes) para recuperar la inversión y a la vez generar efectos positivos sobre la economía del territorio al favorecer el comercio y las operaciones logísticas de transporte de mercancías.

Se ha consolidado entonces, un amplio número de investigaciones a propósito de los efectos en la implementación de este modelo de gestión, como se mencionó en Europa, los estudios actuales versan sobre los beneficios y/o perjuicios fiscales de las APP ya implementadas, en América Latina, dada su emergente aplicación las investigaciones de carácter académico exponen los acervos normativos y características particulares de país a país, así como realizan una aproximación al futuro próximo e implementación masiva de este modelo de gestión. Se han encontrado también, aunque en una escasa medida, los estudios de caso de la ciudad de Bogotá que se preocupan por la identificación de alternativas de asociación público privada para la provisión efectiva de los servicios, tal es el caso del estudio del proyecto de la nueva cinemateca de Bogotá, una propuesta de APP desarrollada por la universidad de los Andes.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el desarrollo conceptual del término “Asociaciones Público-Privadas”, encontramos por una parte a autores como Ramírez, quien

detalla cuatro elementos que permiten identificar cuando estamos hablando de un acuerdo de esta índole:

⇒ El primero de ellos nos muestra que se produce un encargo que el gobierno hace a un privado del diseño, financiamiento, construcción, mantenimiento y operación de un activo y la prestación correspondiente del servicio durante un periodo a largo plazo, que oscila entre 20 y 30 años. (Ramírez, 2012, pág. 27).

Esta solución suele tener repercusiones en el terreno de los costes, que a menudo suelen ser superiores a los de “una financiación íntegramente pública, a causa del coste de las transacciones –en particular ligados a la determinación, distribución y cobertura de los riesgos- y de los capitales, mayor para los inversores privados”. (Ramírez, 2012, pág. 27)

A propósito, afirma el autor que el recurso de las APP no se puede presentar como una solución exclusiva para el sector público, agobiado por las presiones presupuestarias. La experiencia reseñada demuestra que una APP mal preparada puede dar lugar a costes muy elevados para el sector público.

⇒ El segundo, cuando se establecen las condiciones por parte del gobierno para la disponibilidad y desempeño de los servicios contratados, los cuales forman parte de la remuneración del privado. No se paga por la construcción hasta tanto el servicio esté disponible para el usuario final.

⇒ El tercer elemento se identifica cuando los pagos por concepto de remuneración de los privados provienen de la prestación de servicios públicos o el goce de infraestructura pública.

⇒ El cuarto elemento muestra que la prestación del servicio es responsabilidad del gobierno.

En este punto, resulta pertinente traer los planteamientos de Araya esbozados en la tabla 2, quien recuerda que este concepto puede tener diferentes líneas de definición. La primera, en función de objetivos particulares, la cual se encuentra en cada parte interesada en la asociación. En este punto, se conjugan los intereses de la Administración Pública con los intereses económicos de las empresas privadas. La segunda línea concibe a las APP como una línea de gobernanza donde el sector público y el privado presentan cualidades específicas que al combinarse por medio de acuerdos organizacionales y financieros pueden conducir a un buen resultado para ellos y la sociedad en su conjunto. La tercera línea está centrada en el desarrollo productivo generado en este tipo de relaciones, donde se desarrollan en conjunto productos y servicios y se comparten riesgos, costos y recursos relacionados. (Araya, 2012, pág. 11)

	Fines perseguidos	Relación entre los actores
Primera línea de definición de APP	Objetivos particulares	Coordinación financiera
Segunda línea de definición de APP	Fines sociales compartidos	Acuerdos organizacionales, financieros y comunitarios.
Tercera línea de definición de APP	Desarrollo productivo	Acuerdos organizacionales y financieros

Tabla 2 Líneas de definición de las APP de acuerdo a Araya, 2012. Pag 11

De acuerdo con lo anterior se puede sustraer una definición general de APP como arreglos institucionales para la coproducción de alternativas y soluciones a asuntos de interés público, que casi siempre culminan en el financiamiento privado de infraestructura, entre otras posibilidades; el tránsito de una APP a parternariado resulta en la generación de valor público, consolidación de sinergias alrededor de los objetivos y estrategias planteados y producción de efectos multiplicadores como consecuencia de la ejecución del proyecto APP.

7. La Implementación de las APP en Colombia

7.1 Marco Normativo e Institucional

El modelo de APP en Colombia surge formalmente con la promulgación de la Ley 1508 de 2012, su reglamentario, el Decreto 1467 de 2012 y específicamente se le da aplicabilidad y se le asignan recursos con el CONPES 3760 de 2013, a través del cual se pretendería la concesión de un paquete de obras estratégicas para la consolidación de corredores viales impulsores de la economía Nacional que hoy en día se encuentran en ejecución.

La norma dispuso que cualquiera, ya sea sector público o privado, podrán estructurar iniciativas de APP para la construcción, mantenimiento y operación de infraestructura pública de carácter social como carreteras, hospitales, centros de reclusión, o incluso centros recreativos en los que se financiará la inversión principalmente a través de la explotación económica de la infraestructura resultante siempre y cuando esta cumpla con condiciones de calidad y disponibilidad; si bien el estado realizará aportes para la construcción de la infraestructura, cuando esta sea de iniciativa pública, los aportes no puede superar el 20% del valor del contrato; cuando se trate de adiciones para la construcción de carreteras e incluso no más del 30% en adiciones cuando se trate de otro tipo de infraestructura.

Para el caso de las obras de iniciativa pública o privada que requieran recursos públicos, una vez surtidas las etapas de estructuración y evaluación, se llevará a cabo una licitación pública con el objetivo de garantizar imparcialidad en la selección de la oferta y para el caso de las iniciativas que no requieran desembolso de recursos públicos se podrá hacer uso de las figuras de selección abreviada e incluso contratación directa ante la ausencia de interesados.

Como consecuencia, las APP en Colombia no se constituyen como un tipo de contratación, son ideadas entonces, como un mecanismo de gestión materializado en la ley estructurado que supone la búsqueda de calidad en la provisión de bienes y servicios en

infraestructura de alto costo, una mejor distribución de riesgos y una oportunidad para la innovación privada en la acción política. En esencia, se materializa en contratos de concesión perfeccionados y adjudicados mediante la modalidad de licitación pública, contratación directa o mínima cuantía.

Este mecanismo está pensado para combatir sobre costos asumidos por el sector público, renegociaciones imparciales de contratos y atrasos en las obras, y, además, persigue la entrega en condiciones de calidad de obras para el servicio de los usuarios. De ahí que el ordenamiento jurídico pone tope a los aportes estatales por concepto de adiciones, condiciona la explotación económica a la calidad de la obra y propone deducciones en la remuneración a contratistas ante el incumplimiento de condiciones de calidad en la infraestructura.

El desarrollo legal de este mecanismo establece orientaciones de carácter procedimental para la estructuración de APP y consolida las disposiciones que esta contiene, entre ellas, la de primera alternativa ante la necesidad de construcción y operación de infraestructura con un valor mayor a 6000 SMLMV so pena de que los estudios de prefactibilidad demuestren la poca viabilidad del proyecto a través de este mecanismo; a nivel institucional es el Departamento Nacional de Planeación, el cual es llamado a emitir orientaciones técnicas e incluso evaluaciones en las etapas de prefactibilidad y factibilidad de los proyectos, junto con el Ministerio de Hacienda y crédito público que es el encargado de impartir las metodologías de evaluación de riesgos y aprobar fiscalmente los proyectos. El CONFIS y el CONPES, consejo nacional de política fiscal y consejo nacional de política social; establecen los montos de vigencias futuras y los aprueban como criterio para iniciar la etapa de operación de las APP, referida a la construcción, mantenimiento y entrega de la infraestructura.

Así mismo, la norma permite que se estructuren proyectos respaldados en la financiación de la banca tradicional, fondos de inversionistas e incluso fondos de pensiones, lo que a ojos del legislador asegura la intención de participar en dichos procesos.

Además, es contemplado el uso del mecanismo de manera generalizada a todos los establecimientos públicos de orden nacional y territorial, quienes deben registrar las iniciativas en el sistema de información RUAPP, Registro Único de Asociaciones Público-Privadas e incluso disponer la información contractual cuando se aprueban las iniciativas, en el SECOP, Sistema Electrónico para la Contratación Pública.

Lo anterior da cuenta de un amplio desarrollo procedimental e institucional del mecanismo, no obstante, la insípida implementación de las Asociaciones Público-Privadas, Colombia, sugiere una incertidumbre frente a la efectividad de estas formas de gestión y provisión de infraestructura y servicios públicos.

Con la ejecución de estas nuevas formas de gestión se re abre un debate sobre la efectividad y pertinencia de la inversión privada en la economía pública en Colombia a partir de dos premisas, la primera referida a los altísimos índices de corrupción del país pues este “ocupa el lugar 98 frente a 180 países encuestados” (T International, 2018)

La segunda a que las APP requieren además de una planeación muy estricta, una distribución adecuada de riesgos a muy largo plazo y dada la volatilidad política del país es cuestionable que tales proyectos se puedan mantener en condiciones de equilibrio para el sector público aun siendo atractivos a la inversión privada.

Aunado a ello, la estadística indica que a pesar de que se han presentado en el País un gran número de iniciativas de APP, son pocas las que han llegado a un término eficaz y dando cumplimiento a los fines cometidos puesto que su estructuración es un proceso extenso.

El marco normativo para la implementación de APP's en Colombia reconoce que un proceso típico de estructuración y ejecución de una APP tiene la característica de durar un tiempo importante, aproximadamente 30 años. No solo los procesos de elegibilidad, estructuración y diseño del proyecto toman más tiempo que en una obra pública tradicional, sino que, al tener componentes de operación y mantenimiento, la relación entre la entidad y sus socios privados durará varios años (Departamento Nacional de Planeación, 2016, pág. 3).

Las fases contempladas en el marco normativo son, la elegibilidad, estructuración, contratación, diseño y construcción, y finalmente la operación.

La primera fase a desarrollar para estructurar un proyecto de APP, es el Análisis de Elegibilidad, es decir, determinar si un proyecto puede ser ejecutado bajo este esquema de contratación, lo cual debe hacerse en las etapas tempranas de identificación y selección de proyectos de este tipo. Esto es una condición necesaria, pero no suficiente para su implementación, pues la condición suficiente, es que el proyecto bajo el esquema de APP, genere Valor Por Dinero- VPD, durante su ejecución.

El análisis de VPD, se realiza en una fase posterior a la de elegibilidad, mediante la metodología del Comparador Público Privado-CPP.

Así mismo, en la fase inicial de elegibilidad de un proyecto APP, la entidad pública empieza a definir el alcance e importancia estratégica del proyecto, la estimación del valor por dinero, la viabilidad financiera y la bancabilidad, basándose en los tres criterios establecidos en la Ley: interés público, estructura de financiación propuesta y nivel de competencia con otros proyectos ya estructurados o en operación.

Para presentar un proyecto de APP, se requiere de mayores estudios y planeación que para uno de obra pública tradicional, sin embargo, estas labores técnicas suelen ser contratadas con especialistas y la entidad pública debe definir claramente cuáles son sus objetivos y metas, las necesidades de la población, la estrategia para satisfacerlas y los beneficios económicos, ambientales y sociales que éste les debe generar.

En la mayoría de las APP, la responsabilidad de la estructuración del proyecto recae en un privado, razón por la cual se requiere que la entidad pública inicie este proceso cuando se encuentre finalizada la etapa de elegibilidad y se pueda presentar el proyecto, conforme a la metodología de las cinco justificaciones, recomendada en la “Guía de Asociaciones Público-Privadas”.

La Guía de APP recomienda que el proceso de estructuración del proyecto se realice en las etapas de Prefactibilidad y de Factibilidad: En la etapa de prefactibilidad se presenta una evaluación completa del proyecto en fases tempranas de la estructuración donde se realizan todos los estudios necesarios para alcanzar un nivel de información suficiente para definir si la iniciativa es viable o no.

Los productos básicos resultantes de los estudios técnicos, legales y financieros a nivel prefactibilidad, son los insumos del “Caso de negocios”. Dependiendo de los resultados de esta etapa la entidad deberá tomar alguna de las siguientes decisiones: Profundizar los estudios en los aspectos que el proyecto requiere o ejecutar el proyecto si la propuesta fue estructurada con anterioridad y fue postergada o no ejecutada por motivos que ya fueron resueltos, abandonar definitivamente la idea o postergar su implementación hasta que se solucionen las actuales limitaciones técnicas, legales o financieras.

Por su parte, la etapa de Factibilidad comienza, cuando se decide profundizar en los estudios que el proyecto requiere, que además incluyen las labores realizadas por el estructurador, en el acompañamiento para obtener las aprobaciones que por ley debe conseguir su culminación indicará que el proyecto se encuentra listo para iniciar la etapa de contratación. La factibilidad es un proceso basado en constante diálogo entre los estructuradores, la entidad contratante y los posibles socios privados.

7.2 Implementación del Modelo en el Territorio Nacional

De acuerdo a las cifras suministradas por el Registro Único de Asociaciones Público-Privadas administrado por el Departamento Nacional de Planeación (Departamento Nacional de Planeación, 2022), a corte del primer semestre de 2022 y desde el año 2012 se han registrado 835 posibilidades de asociaciones tanto de iniciativa pública como de iniciativa privada, de los cuales han finalizado contratación solo 45 de esos procesos de los cuales 29 se constituyen como vías de cuarta generación contratadas por el Estado, 5 vías municipales y 5 vías de quinta generación, 3 infraestructuras para la movilidad como lo son concesión del sistema de peajes, de transporte público para el departamento del Magdalena y el sistema de bicicletas públicas para Bogotá, únicamente 3 de las iniciativas son infraestructura social, el “Coliseo el Campín”, el nuevo parque el salitre y el Hospital de Bosa, los tres proyectos ubicados en la ciudad de Bogotá.

La tabla 3 esboza la cantidad de APP de acuerdo con la etapa en la que se encuentra, evidenciando que la mayoría de las iniciativas (325) han sido rechazadas en la etapa de prefactibilidad.

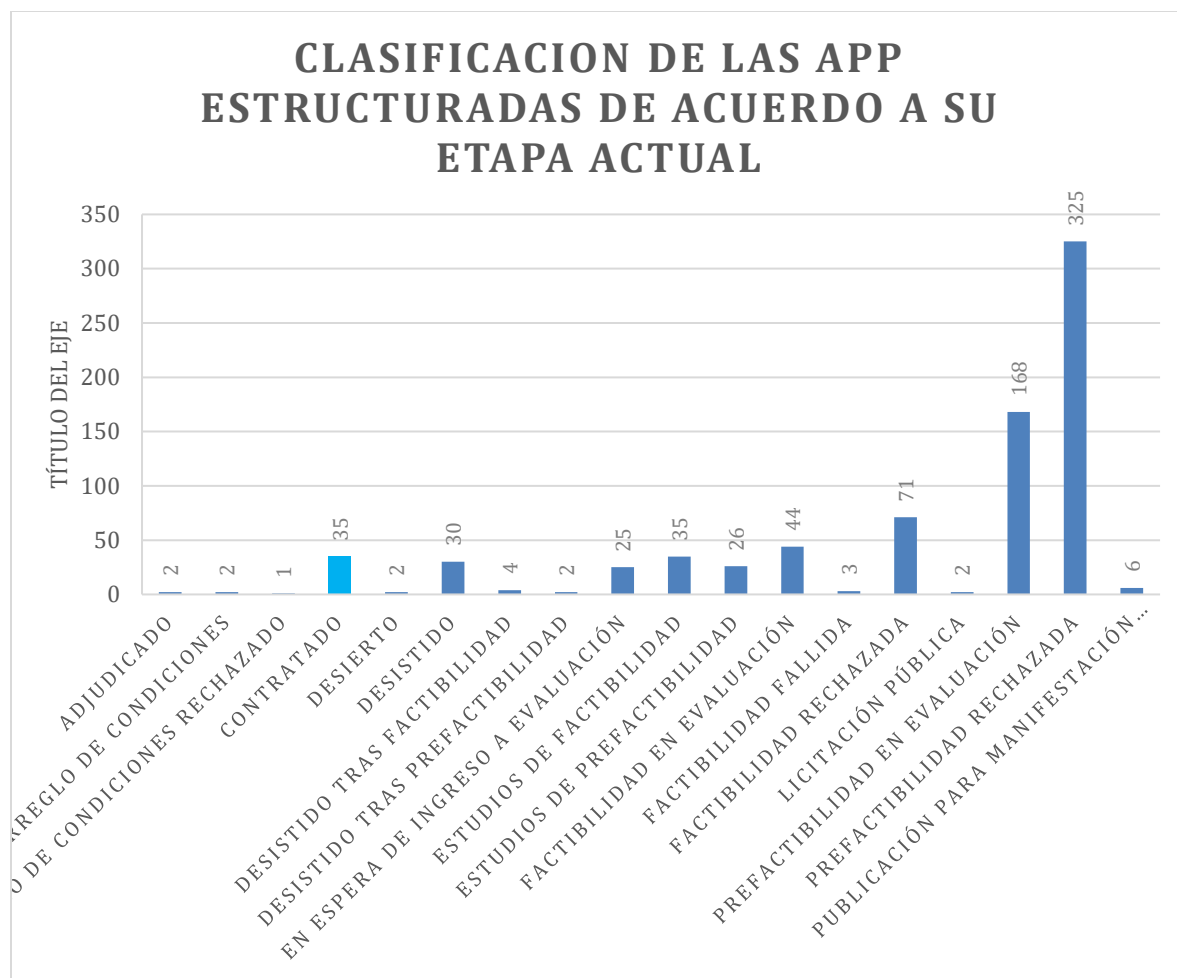


Tabla 3. Tipologías de APP estructuradas. DPN. 2019

Las cifras indican que solo el 5.3 % de las APP estructuradas han llegado a la etapa de contratación, lo que no implica en todo caso la entrega y provisión del servicio a suministrar, pues solo 8 proyectos han concluido con la entrega y operación de la infraestructura, siendo 7 proyectos de infraestructura vial 4 G y solo uno el “Coliseo el Campín” (Departamento Nacional de Planeación, 2022) también llamado “movistar arena”.

Lo anterior, permite argumentar que aún, después de 8 años de la apertura de instancias para la estructuración de APPs en Colombia, no se ha consolidado tal figura como un mecanismo de contratación recurrente ni como una forma de cogestión continua entre el sector privado y el público para la provisión de servicio, este argumento lo reitera incluso la prensa (Revista Dinero)

y desarrollos académicos bajo los cuales la consecuencia de la baja implementación de este modelo es la poca capacidad institucional o incluso la falta de experticia para la correcta implementación de APPs en Colombia (Sanmiguel, 2014, pág. 39)

No obstante, el estricto proceso de evaluación al que son sometidas las iniciativas de APP da cuenta de la responsabilidad con la que se ha hecho uso del esquema.

Alrededor de 325 iniciativas han sido rechazadas en la etapa de prefactibilidad y 71 han sido rechazados después de la etapa de factibilidad de acuerdo con las cifras suministradas por el Departamento Nacional de Planeación.

Como se evidencia en la tabla 4, del total de iniciativas, 494 corresponden a iniciativas orientadas a resolver los problemas de la movilidad del orden municipal o Nacional, esto se explica en razón a que los proyectos de infraestructura vial son los más apetecidos por el sector privado en cuanto a que los rendimientos generados por concepto de peaje son llamativos. No obstante, preocupa el fuerte rezago del sector social como la salud y la educación a la hora de estructurar tales iniciativas.

TIPO DE PROYECTOS	
Agricultura y Desarrollo Rural	10
Agua y Saneamiento básico	62
Ambiente y Desarrollo Sostenible	2
Ciencia, Tecnología e Innovación	1
Comercio, Industria y Turismo	2
Cultura y Deporte	10
Edificaciones Públicas y Renovación Urbana	160
Educación	12
Justicia	10
Minas y Energía	16
Salud	19

Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	7
Transporte y Movilidad	494
Vivienda	3
(en blanco)	27
Total, general	835

Tabla 4 Tipos de APP estructuradas en Colombia. DPN 2022

De las 45 asociaciones público-privadas que a lo largo del territorio nacional y por parte de diferentes entidades, se han contratado, la APP “Coliseo el Campín” es una de las pocas infraestructuras ya entregadas, es una infraestructura de carácter social y consistió en la renovación arquitectónica del nuevo “Coliseo el Campín”, está en funcionamiento desde octubre del año 2018, por su parte el hospital de Bosa fue adjudicado en el 2021 y pretende la construcción y operación de 250 camas hospitalarias e insumos médicos de última tecnología para Bogotá.

Lo anterior da cuenta de los pocos insumos que se tienen para hablar de efectividad del mecanismo APP por fuera de la construcción de corredores viales, en lo que tiene que ver con infraestructura social, el mecanismo de satisfacción de demandas públicas sigue siendo el contrato de obra tradicional o incluso las concesiones por fuera del esquema APP.

Sin embargo, desarrollos teóricos como el de Lienhard, han encontrado que el modelo APP va en detrimento de las finanzas públicas, así mismo, el autor argumenta que, “aunque existe una responsabilidad cedida al privado, los costos políticos siempre recaen en las autoridades” (Lienhard, 2006). Esto, en ocasión a que los gobiernos nacionales o locales han de asumir más cargas fiscales en varios sentidos, el primero como consecuencia de esfuerzos administrativos en la evaluación de iniciativas que, como se expuso anteriormente, se encuentran fuertemente rezagados y adicionalmente los altos costos que se presentarían como consecuencia

de mayores valores pagados en los proyectos que se han visto salpicados por escándalos de corrupción. Esto indica que una inadecuada distribución de riesgos genera un aumento en la carga fiscal y aun cuando los costos son asumidos por el privado, en el caso de desarrollo de la infraestructura pública, este traslada los mismos a particulares afectando el grueso de la población.

A propósito, un estudio comparativo de la normatividad APP en 3 países de la región desarrollado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales en 2017 ha determinado que Colombia es el país que más beneficios ofrece al proponente toda vez que además de otorgarle derecho a la remuneración a quien propuso un proyecto, siempre y cuando este haya superado la etapa de factibilidad, se le otorga un porcentaje de ventaja en la calificación dentro del proceso de selección y, adicional a ello, en la distribución de riesgos para algunos casos se estipula que son responsabilidad del sector público riesgos relacionados con la normatividad, la fuerza mayor y la baja demanda, mientras que le competen al privado los riesgos de construcción, tributario y de financiación que tienen una mayor probabilidad de ocurrencia pero menos cargas financieras en relación con los de fuerza mayor que han de ser asumidos por el sector gubernamental.

No obstante, hay que reconocer que la banca multilateral ha brindado no solo apoyo técnico, sino que ha girado una gran cantidad de recursos destinados a la estructuración de tales proyectos, de ahí que se hace necesario vislumbrar el destino de esos recursos y la efectividad y contenido del apoyo técnico brindado por la banca multilateral.

Si bien se ha manifestado el especial interés que tiene la presente investigación por dar cuenta de los costos económicos de los proyectos APP, también se hace necesario proyectar los costos sociales de su implementación no solo en marco de la observancia de la provisión de los bienes y servicios que se proponen satisfacer las APP, sino como resultado de la evaluación de

mecanismos de participación y de la validez democrática de las APP ya estructuradas, esto en razón de que el marco conceptual de este trabajo es el modelo de gobernanza. En este sentido, tal como lo han subrayado reconocidos autores, “Las grandes tensiones en torno a las APP tienen que ver con la eficiencia/deliberación, participación/accountability, medios/fines, entre otros” (Mörth, 2010)

8. La APP Coliseo el Campín

La “APP Coliseo el Campín” se consolidó gracias a la iniciativa privada de la empresa Colombiana de Escenarios y ha consistido en la inversión de cerca de 110 mil millones de pesos, para la revitalización, diseño, modernización y operación del espacio. Se realizó la remodelación total y reparación de los daños de la infraestructura de un escenario de más de 40 años y se dispuso de una oferta de servicios, en un área consolidada de 37.000 metros cuadrados y con aforo de 14 mil espectadores para eventos artísticos y culturales. La remodelación dotó el escenario con espacios gastronómicos, graderías, zona de bodegas y producción de eventos y en la zona de influencia se cedió espacio público dotado de una cancha de fútbol sintética, gimnasio al aire libre, pista de trote, así como alamedas y espacios transitables (Instituto Distrital de Recreación y Deporte, 2021).

Esta APP se consolidó como una Asociación público-privada de iniciativa privada, sin desembolso de recursos públicos, con financiación 100% privada en los términos de la Ley 1508 de 2012 y demás normas reglamentarias. Finalmente se constituyó como un bien público destinado a la prestación de servicios asociado a todo tipo de eventos y espectáculos: deportivos, musicales, religiosos, sociales, de las artes escénicas y cualquier otro para la comercialización y operación del escenario.

El presupuesto inicial estimado fue de 70 mil millones de pesos, no obstante, se destinaron cerca de 110 mil millones de pesos de parte del originador del proyecto “empresa colombiana de escenarios”. La contraprestación a la entidad pública según los pliegos de condiciones consistiría en el 2% de los ingresos monetarios y no monetarios brutos percibidos por el concesionario y la reversión de la infraestructura a favor publico después de 22 años de operación (Instituto Distrital de Recreación y Deporte, 2021, pág. 15).

Como medida de contraprestación, también se dispuso que el IDRDR podría hacer uso del escenario por lo menos en 12 ocasiones en el año para el tipo de eventos que esta entidad considerase necesario.

8.1 El Proceso de Estructuración de la APP “Coliseo el Campín” – Análisis según los postulados de Galarza

En este apartado se exponen las etapas y consideraciones sobre el proceso de estructuración de la APP “Coliseo el Campín”, es decir, lo referido a la fase anterior a la puesta en marcha del proyecto, observar esta fase permitirá evidenciar si “el proyecto responde a la búsqueda cooperativa de objetivos, sí en su estructuración se realizó un análisis y distribución equitativa de riesgos y, además, si se consideró una inversión conjunta de recursos tal como sucedería en un partenariado” (Galarza, 2006, pág. 32)

El antiguo Coliseo el Campín, construido en 1973 fue ideado como una infraestructura de carácter público orientada a prestar el servicio para la realización de espectáculos, presentaciones artísticas y como escenario deportivo, no obstante, su deterioro estructural fue siendo evidente para el

año 2010, incluso, a tal punto que las autoridades se plantearon la alternativa de su demolición total (Revista semana , 2011).

Sin embargo, en el año 2012, se presentó una iniciativa de carácter privado cuyo objeto fue la modernización y operación del escenario sin el cambio de objeto social original, de esa manera, a partir de la ideación de la iniciativa y hasta la fecha, se han venido realizando una serie de actividades que han permitido la continuidad de la estructura original y un objeto que si bien obedece también al original, implica la contraprestación económica recurrente y la administración privada del escenario.

8.1.1 Búsqueda cooperativa de objetivos

De acuerdo a la información contrastada en el sistema público de contratación, SECOP, El contrato de concesión bajo esquema de APP Movistar Arena, antes denominado *Coliseo el Campín*, fue estructurado como un proyecto de APP de iniciativa privada y su desarrollo siguió el proceso contemplado en la Ley 1508 de 2012 y el Decreto reglamentario 1082 de 2015, esto es, inicialmente fue presentado por el originador privado en etapa de prefactibilidad, que fue estudiada y viabilizada por el IDRD y luego se adelantó la etapa de factibilidad que contó con la validación de FINDETER, entidad que asumió el estudio y análisis de viabilidad y validez de la iniciativa privada en relación con el problema público “ausencia de escenarios para el disfrute de grandes espectáculos en la ciudad de Bogotá”, esta entidad adelantó una evaluación presupuestal y de viabilidad técnica y social del proyecto (Agencia Nacional de Contratación Pública, 2022, pág. 13).

En este punto, es importante resaltar que, el hecho de que se haya ideado una iniciativa privada para la resolución de un problema publico considera la materialización de la búsqueda cooperativa de objetivos, premisa considerada por Galarza como propia de un partenariado

público privado, tal como se describió en el marco teórico, los partenariados incentivan la creatividad para la resolución de problemas a través de acciones conjuntas e incluso los beneficiarios se transforman en actores en acción, tal situación se presenta en el caso de estudio, dado que diferentes actores, sin importar su naturaleza, pueden proponer alternativas para la solución de problemas que en otros contextos hubiesen sido responsabilidad exclusiva del sector público. Incluso, las condiciones establecidas en el ordenamiento legal colombiano, permiten que la ideación de la alternativa sea propuesta por un actor diferente al que logre demostrar la capacidad técnica y financiera para ejecutar el proyecto por lo que se estipulan términos para que terceros interesados presenten sus propuestas y demuestren su capacidad.

Ahora bien, una vez se tuvo el proyecto validado y aprobado por el Consejo de Gobierno, se procedió a la publicación del acuerdo de voluntades para la presentación de ofertas por parte de terceros interesados. Al término de la publicación no se presentaron ofertas que cumplieran con los requisitos, por lo que se procedió con la adjudicación directa a la empresa “Colombiana de escenarios” (Instituto Distrital de Recreación y Deporte, 2021), según lo establecido por la normatividad de APP en Colombia.

8.1.2 Distribución equitativa del riesgo

Como resultado de la adjudicación directa y el cumplimiento de requisitos por parte del originador del proyecto, el proceso de estructuración y precontractual culminó con la suscripción del contrato de concesión bajo esquema de APP el 28 de diciembre de 2015. Después de la suscripción del contrato, el concesionario acreditó los requisitos exigidos en pre-construcción, dentro de los cuales se encuentra el cierre financiero, para firmar el acta de inicio y adelantar las etapas de construcción y pre-construcción. Por último, al terminar la etapa de construcción se inició la etapa de operación y mantenimiento desde el mes de octubre de 2018.

Como se mencionó, este proyecto fue adjudicado directamente al originador ya que no se recibieron propuestas adicionales, en la distribución de riesgos se determinó como responsabilidad del sector público la financiación de obras requeridas por autoridades ambientales posteriores a la expedición de licencias o permisos, quedando como responsabilidad del concesionario asumir la gestión de cualquier necesidad que se presentase en desarrollo del contrato por fuera de los términos contemplados en el mismo así, le corresponde a este hacerse cargo de los sobre costos, las demoras en la adquisición predial, la variación en los precios de los insumos, la necesidad de mayores cantidades de obras, el riesgo de demanda, la variación del peso frente otras monedas e incluso la falta de liquidez en general entre otros. (Instituto Distrital de Recreación y Deporte, 2021)

Lo que da cuenta de un esquema de asignación de riesgos aparentemente beneficioso para el Estado. Se evidencia una distribución equitativa de riesgos, en cuanto al estado le corresponden únicamente la financiación de obras requeridas por autoridades ambientales.

8.1.3 Inversión conjunta de recursos

Ahora bien, aunque el IDRD no destinó recursos para la remodelación, mantenimiento y operación del nuevo coliseo el Campín, si realizó desembolso de dinero cuyo objeto fue la estructuración del proyecto, pues el convenio interadministrativo firmado con FINDETER tuvo como objetivo el estudio de validez técnica y presupuestal de la propuesta presentada por el originador, representó un costo de 635 millones de pesos en el año 2012, dando como resultado un compendio de observaciones, acuerdos y disposiciones a tener en cuenta para la suscripción del contrato de concesión bajo la modalidad de APP y cuyos mayores logros fueron la

participación estatal en las utilidades percibidas por el privado, así como una correcta distribución de riesgos a favor del Estado.

En este sentido se materializa otro de los postulados de Galarza para la consolidación de partenariados, pues se evidencia una inversión conjunta de recursos en dos sentidos, el primero referido a la inversión en estudios de pre factibilidad descrito arriba y adicionalmente en consideración a que la infraestructura original del proyecto es de propiedad pública, no obstante no hay un giro directo de recursos en cuanto le corresponde al agente privado la modernización de la infraestructura con cargo a sus propios recursos a ser retribuido mediante a prestación del servicio.

Adicionalmente, el Estado, representado por el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, recibe como resultado de las disposiciones contractuales, una contraprestación correspondiente al 2% anual de los ingresos brutos percibidos en ocasión de la actividad comercial que desarrolle el concesionario, no obstante se desconocen los criterios que motivaron a las partes a determinar tal porcentaje, pues no se tiene información base sobre los supuestos de la negociación realizada, las respuestas sobre este asunto allegadas por las autoridades distritales, indican que el modelo financiero construido en marco de las negociaciones iniciales del proyecto tendrán reserva legal, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 2.2.1.8.6 del Decreto 1082 de 2015.

ARTÍCULO 2.2.2.1.8.6. Elaboración y custodia del expediente del proyecto. La entidad estatal competente tiene la obligación de crear un expediente por cada proyecto. En los proyectos de iniciativa pública el expediente se deberá iniciar con los análisis que realiza la entidad competente en donde se justifica la necesidad y viabilidad de cada proyecto y deberá contener toda la información

relacionada con la estructuración, trámite, revisión, aprobación, adjudicación, ejecución y desarrollo del proyecto. El modelo financiero estatal tendrá reserva legal. Será función de los interventores, cuando los hubiere, compilar y remitir a la entidad estatal competente toda la información que se produzca en el desarrollo de sus funciones. (Decreto 1082 de 2015)

Situación que impide identificar la pertinencia del valor determinado como contraprestación al estado y aparentemente podría estar considerando una pérdida de beneficios monetarios para el IDRD. Sobre este aspecto podemos encontrar consideraciones teóricas antes descritas como la de Araya, quien resalta que:

Una APP puede conformarse en ocasión a tres tipos de relacionamiento, ya sea en función de objetivos netamente particulares, en función de objetivos conjuntos como materialización de acciones en marco de la gobernanza, o finalmente con intención de fomentar la productividad economía (Araya, 2012, pág. 5).

Aparentemente el no conocer los criterios que determinaron la contraprestación al sector público podría dar cuenta de la prevalencia del interés económico de la empresa concesionaria sobre los beneficios sociales, no obstante que se haya reconocido la necesidad de suministrar un valor mensual a la entidad contratante demuestra un interés por generar efectos positivos sobre la economía pública, esto, considerando que la normatividad no obliga a que exista contraprestación monetaria alguna al sector público mientras se ejecuta el proyecto.

Adicionalmente, encontramos planeamientos como el de Kopell, quien describe que uno de los problemas de las APP, es justamente que “los principios de transparencia y publicidad que los

organismos públicos deben cumplir, entran en tensión con las convenciones comerciales sobre la confidencialidad para lograr una ventaja competitiva”. (Kopell, 2003, pág. 253)

En lo que tiene que ver con la participación ciudadana, en cumplimiento de las disposiciones del numeral 2.2.2.1.5.6 del Decreto 1082 de 2015 “reglamentario del sector administrativo de planeación nacional” y que dispone los procedimientos referidos a la estructuración de APP, donde se establece que, cuando se radique la factibilidad del proyecto, la entidad pública deberá convocar públicamente a terceros interesados y autoridades competentes para la presentación del proyecto. Se evidenció que el IDRD convocó la mencionada audiencia el día 14 de enero de 2015, donde se recibieron comentarios, aportes y sugerencias por parte de entidades competentes y comunidad en general, no obstante, la etapa se desarrolló con normalidad y sin consideraciones que representasen discrepancias frente al proyecto. Sin embargo, los actores de la sociedad civil no se sintieron del todo involucradas, esto permite evidenciar la existencia formal de mecanismos de participación que no logran ser incidentes.

Por otra parte, y como garantía de la conformidad de la comunidad con el proyecto, se evidenció que no se identificaron procesos judiciales en contra de la estructuración del proyecto ni en marco de la ejecución del mismo. Lo que evidencia, en conformidad de la comunidad con la implementación de la APP, términos teóricos se presentan acuerdos organizacionales y financieros que redundan en los fines sociales compartidos.

Como conclusión se puede evidenciar la materialización de un modelo de gobernanza a través del cual “las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas”, en este caso particular la empresa privada direcciona parcialmente la sociedad y su economía, pues si bien el sector público identifica el problema, el actor privado propone la solución y la ejecuta

siempre y cuando el Estado examine con criterios técnicos la idoneidad de los medios para alcanzar las metas propuestas por los otros agentes.

El gobierno se sirve de las capacidades de ejecución de agentes no gubernamentales como las empresas, pasando a un estilo de gobernar en red.

8.2 El Proceso de Ejecución de la APP

8.2.1 Utilidades Sociales Percibidas.

En este apartado se analizarán las utilidades sociales percibidas como consecuencia de la ejecución del proyecto prestando especial atención al proceso de ideación de la iniciativa, condiciones de adjudicación del proyecto, distribución de riesgos y análisis de costos, así como a los fundamentos técnicos para la estructuración de la APP. Se parte de la premisa teórica bajo la cual en un partenariado debe existir transferencia de valor del sector productivo al sector social entendido como beneficios comunitarios considerables y/o mejoramiento en la calidad de vida.

En cuanto a las utilidades sociales percibidas por los entrevistados hay que decir que el 100% de ellos manifiesta la preminencia de un beneficio positivo ocasionado por la remodelación del antiguo Coliseo el Campín y la operación del mismo como centro de eventos, esto tiene que ver principalmente con los espacios cedidos para la dotación de infraestructura pública en los que el concesionario incorporó zonas de libre circulación como alamedas, pista de trote, zonas verdes, parques infantiles y escenarios de skate board.

8.2.2 Producción de beneficios mutuos

Manifiestan los entrevistados, que no perciben ninguna afectación a su calidad de vida por la implementación del proyecto, por el contrario, se han percibido beneficios particulares como la mayor disponibilidad de espacio para realizar actividades deportivas y culturales e incluso el aprovechamiento económico del espacio público, así como oportunidades laborales en

el sector. Los entrevistados manifestaron poder hacer uso de la infraestructura pública para sus actividades de integración, recreación y como escenarios culturales. Tal como se evidencia en la tabla 5.

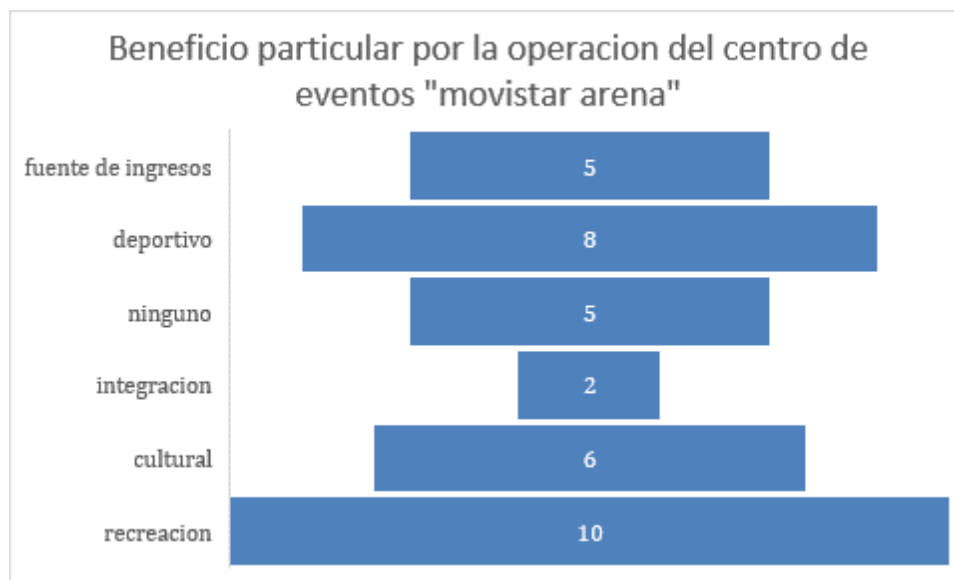


Tabla 5. Caracterización de los beneficios percibidos por la implementación de la APP “Coliseo el Campín”. Elaboración propia con base a entrevistas semiestructuradas practicadas en la ciudad de Bogotá – zona de influencia proyecto “coliseo el Campín”

Incluso manifestaron una mejoría en las condiciones de seguridad, movilidad y desarrollo de la zona entre otras variables como se evidencia en la tabla 5 comparativo, aunque por lo menos 5 participantes manifestaron la inexistencia de cambios significativos después la implementación del proyecto. La circulación por la zona y realización de actividades recreativas como danzas, actos circenses y actividades deportivas es constante. Especialmente la población juvenil lidera los actos y expresiones artísticas, mientras que los adultos mayores transitan la zona.

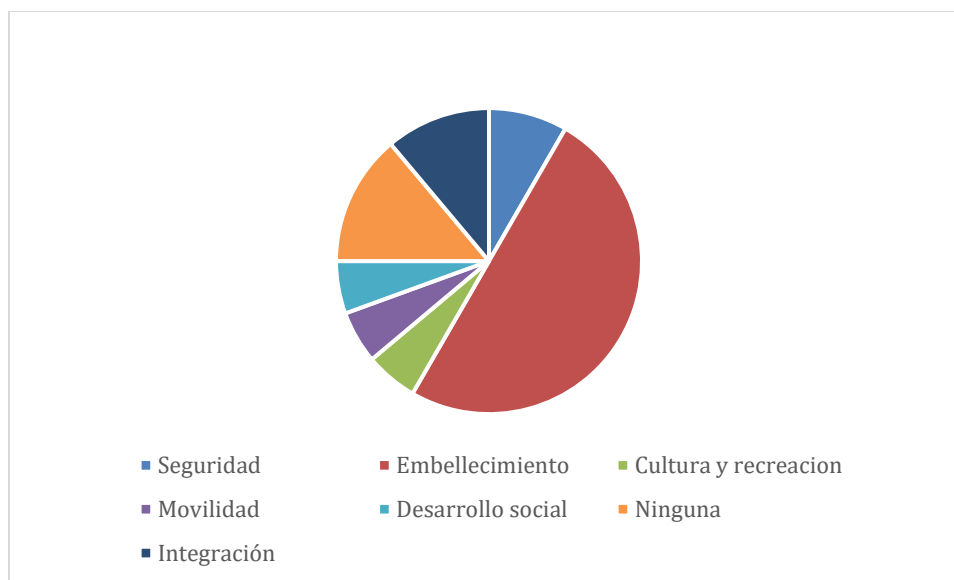


Tabla 6. Áreas de influencia del proyecto “coliseo el Campín”. Elaboración propia con base a entrevistas semiestructuradas practicadas en la ciudad de Bogotá – zona de influencia proyecto “Coliseo el Campín”.

8.2.3 Condiciones de Participación en la Estructuración y Operación del Proyecto.

Ahora bien, a pesar de que las fuentes oficiales aseguran la realización de un proceso de socialización del proyecto con la comunidad en su etapa de estructuración, ninguno de los entrevistados manifiesta haber hecho parte de tales espacios, incluso, los líderes comunitarios afirman no tener información al respecto de la estructuración al proyecto ni haber tenido oportunidad de realizar observaciones al mismo. Lo que puede ir en contravía al modelo democrático, en términos de Araya, “los dispositivos institucionales como las APP debería robustecer la participación en los asuntos públicos, esto en consideración a que son fines públicos los que desarrollan y por ende deben garantizar legitimidad y accountability” (Araya, 2012, pág. 11). Manifiesta el autor, que es la rendición de cuentas el mecanismo para garantizar la probidad y transparencia en las actuaciones públicas y si bien formalmente se dispuso de espacios de concertación y socialización del proyecto, las decisiones.

En el mismo sentido, poco menos de la mitad de la población encuestada manifiesta que a pesar de los beneficios antes señalados, considera que el proyecto es excluyente, toda vez que la principal infraestructura que se involucra dentro de este es para uso privativo de quienes pagan por la asistencia a espectáculos.

8.2.4 Menores costos en relación al resultado

En cuanto a costos, vale la pena mencionar que no se ha hecho giro de recursos públicos en ninguna de las etapas del proyecto directamente al concesionario y las utilidades giradas al Instituto Distrital de Recreación y Deporte, corresponden a 1500 millones de pesos con cohorte a 2021 (Instituto Distrital de Recreación y Deporte, 2021). No obstante, se destinaron cerca de 635 millones de pesos para el estudio de viabilidad el proyecto adelantado por FINDETER, lo que indica que solo después de 5 años de operación, las utilidades han sobrepasado lo que podría denominarse como inversión pública en el proyecto.

Tal supuesto, es uno de los postulados de Galarza, pues para el autor debe existir un desembolso de recursos de gobierno mucho menores en relación al beneficio comunitario.

8.2.5 Autoridad compartida

El caso de estudio no refiere una situación de autoridad plenamente compartida, toda vez que se ha hecho necesaria la utilización de mecanismos de control por parte de los agentes gubernamentales sobre la gestión de la empresa privada, esto en ocasión a que la referida empresa no ha reportado debidamente sus ingresos, obligando a los organismos de control a la supervisión de estados financieros y ganancias ocasionadas por el ejercicio de aprovechamiento

del espacio público. Lo anterior como se desarrollará más adelante, ha socavado en un grado de responsabilidad parcial por parte de la empresa colombiana de escenarios.

No obstante, lo anterior, los mecanismos de control gubernamentales no han logrado prevalecer sobre la voluntad privada, pues esta se resguarda en la normatividad vigente, que indica la confidencialidad de los estados financieros por el desarrollo de una actividad comercial determinada por parte de un agente privado.

Por lo tanto, se puede concluir, como se desarrollará más adelante, si existe una autoridad compartida ya que no prevalece la voluntad de un agente sobre otro, no obstante, esta no es orgánica ya que no existe plena corresponsabilidad de uno de los actores sobre el cumplimiento de los fines esenciales del proyecto.

8.3 Percepción en el Cumplimiento de los Fines Esenciales de la APP.

5 de los entrevistados manifestaron sentirse inconformes con las condiciones en las que fue pactada la concesión del escenario “Coliseo el Campín” hoy “movistar arena”, pues para ellos la infraestructura debería estar a disposición plena de la ciudadanía sin que tenga que mediar un recurso económico para el disfrute de la misma. Algunos de ellos exhiben que el antiguo coliseo servía para la realización de campeonatos y eventos deportivos de gran magnitud, no obstante, en su percepción, la operación actual del coliseo “veda a la ciudadanía en general de la realización de tales eventos” (Sanchez, comunicación personal , Junio de 2021).

Ahora bien, la APP fue estructurada desde su inicio como un escenario alternativo para la realización de eventos y espectáculos artísticos, deportivos y culturales de gran magnitud, esto como alternativa a la ausencia de un escenario propicio para tales actividades.

Sin embargo, los entrevistados manifiestan hacer uso constante de los espacios de cesión construidos, dotados y mantenidos por la empresa colombiana de escenarios, para los cuales no se exige compensación monetaria alguna o algún requisito de acceso particular a excepción del uso de canchas de fútbol sintéticas, para las cuales se debe realizar un trámite tendiente a asegurar su disponibilidad en orden de requerimiento.

8.4 El valor público de la APP Coliseo el campin en un escenario de gobernanza

Se desarrolló más arriba, que la APP Coliseo el campin cumple las siguientes premisas explicadas por Galarza y condiciones fundamentales para la existencia de partenariados:

- A) La búsqueda cooperativa de objetivos,
- B) La producción de beneficios mutuos,
- C) La distribución equitativa del riesgo
- D) Menores costos en relación al resultado
- E) Inversión conjunta de recursos
- F) Autoridad compartida, se pretende concluir la idoneidad o impertinencia de este mecanismo de gestión

Ahora bien, según Tamyko Ysa, es también un requisito de los partenariados la generación de valor público, que ha de ser entendido por Mark Moore como el valor generado por el Estado a través de la calidad de los bienes y servicios que ofrece a los usuarios y/o a la población objetivo de las políticas (Moore, 1998) , bajo dicha premisa y para el mismo autor, el valor público a de medirse con la satisfacción ciudadana , la disponibilidad y el disfrute de los bienes públicos , ahora bien , en el caso de estudio resalta con suficiencia la satisfacción de la

ciudadanía con la remodelación del escenario, especialmente en lo concerniente al embellecimiento de las zonas aledañas y el disfrute de escenarios recreativos vecinales como resultado de las obras de sesión de espacio público que por obligación normativa instaló la empresa colombiana de escenarios.

Es reiterativa la percepción ciudadana a propósito de las bondades del proyecto, tales como la recreación, la libre circulación y la seguridad que además permiten la interacción social, la reproducción de prácticas culturales e incluso política.

Lo anterior, para Tamyko Ysa considera 'innovación social', es decir innovación relacionada con la creación de nuevos servicios que tienen valor para las partes interesadas (como los ciudadanos) en términos de los resultados sociales y políticos que producen (Jenny M. Lewis, 2016).

Como bien se ha establecido, los Partenariados Público-Privados (PPP), “son fórmulas de colaboración donde dos o más organizaciones públicas y privadas independientes colaboran de forma voluntaria desarrollando conjuntamente productos y/o servicios, compartiendo, costes y beneficios” (Klijn y Teisman, 2003, pág. 26); estos deben aportar un valor añadido a la gestión pública y, en consecuencia, mayores niveles de bienestar social. Para el caso que es de ocupación en esta investigación, la evidencia indica que la APP Coliseo el Campín o “Movistar Arena” ha aportado bienestar social en términos de mayores y mejores espacios para el disfrute, la recreación y la libre circulación. La comunidad que reside el sector en el que se ubica el proyecto, manifestó una mejora ostensible en las condiciones estéticas, de seguridad y acceso a escenarios de aprovechamiento del espacio libre antes inexistentes de la zona, lo que en un primer momento evidencia los beneficios de la APP ya abordados.

Dicho lo anterior, vale la pena resaltar que el proyecto representa un hito especial del modelo de gobernanza en Colombia en el cual, citando a Castillo, “se constata una creciente necesidad de activación y construcción de capital social, de transversalidad y de abordaje integral en las intervenciones” (Castillo, 2019, pág. 27) esto, en cuanto el privado interviene como agente activo en la solución de problemas públicos, incluso en procesos de largo aliento para la garantía del disfrute y mantenimiento de los escenarios. En el mismo sentido se dan soluciones integrales, en el caso de estudio no solo se realizó el embellecimiento del antiguo coliseo, sino que se consolidaron escenarios aledaños, dispuestos para su disfrute y de acceso gratuito y en consecuencia se garantizó seguridad y embellecimiento físico de la zona, así como mayor productividad y mejor movilidad.

Según Arciniegas (2019, pág. 13) el Modelo de Gobernanza propone mecanismos de interacción entre el Estado y los diversos actores públicos, privados y mixtos en la gestión de lo público, lo cual establece relaciones más horizontales, coordinadas, articuladas y colaborativas, que generan una transformación en los modelos tradicionales de gobernar, tal situación sucede en el caso de estudio , no solo por la interacción de la empresa Colombiana de escenarios sino por la integración social que ha consecuencia de los espacios culturales se generó. Tal como se ha manifestado, el escenario a servido como nicho de interacción social toda vez que en el espacio físico cedido confluyen organizaciones artísticas, culturales y recreativas, que ahora encuentran en el espacio un lugar para desarrollar sus propósitos.

No obstante, lo anterior y en línea con las críticas de Restrepo (2017) citando a Trigueros (2015) sobre los postulados de la gobernanza, la corresponsabilidad y subsidiariedad no ha sido absoluta, pues como se desarrollará más adelante no se ha logrado un mecanismo completamente eficaz de rendición de cuentas.

Lo que no elimina, sin embargo, que el proyecto propicie la acción colectiva responsable, la interacción conjunta y beneficios comunitarios concretos.

El proyecto cumple con la premisa que exige la unión voluntaria para el desarrollo de fines sociales, pues su estructuración obedece a una iniciativa privada, contribuyendo así a lo que para Tamyko Ysa, materializa la “búsqueda de soluciones creativas para problemas públicos a escala local”.

Entre estos efectos positivos se puede señalar que los partenariados público-privados para la gestión de centros urbanos aportan beneficios generales a los residentes y usuarios de estas zonas urbanas sin coste directo; así mismo, crean vínculos entre los agentes del sector privado empresarial, las instituciones públicas, la Administración y la comunidad local también, generan transformaciones en el tejido urbano, haciendo más interesantes las zonas en las que actúan tanto para la implantación de negocios, como para la atracción de residentes, entre otras actividades urbanas. Fomentan la creatividad y ayudan a los empresarios a resolver los problemas de una manera innovadora (Ysa, 2004, pág. 59)

Por otro lado, y como resultado de la lectura de los documentos de auditoría a la concesión, se evidencia que el operador del proyecto o agente privado, no ha reportado correctamente los ingresos percibidos por las actividades comerciales en el escenario, manifiesta el ente de control que

“El concesionario firmó contratos con terceros, sin facturar algunos ingresos, dejando al IDR D sin la contraprestación pertinente, además se evidenció el uso de espacios para explotación más allá de los relacionados en el contrato,

ubicando stands en corredores peatonales y sin que los ingresos hayan sido reportados” (Contraloría distrital, 2019, pág. 23).

Adicionalmente y según los análisis de la contraloría distrital, “se esperaría que se retribuyera al IRD un aproximado mensual de 590 millones de pesos, no obstante, tal retribución solo llega a los 46 millones mensuales” (Contraloría distrital, 2019, pág. 27)

Lo anterior, en la línea conceptual propuesta, indica que, si bien se han compartido los costos, los beneficios netamente monetarios están siendo captados en su mayoría solamente por el agente privado, aprovechando este último del monopolio de la información financiera para no retribuir lo pactado en cumplimiento de las disposiciones contractuales.

Tal situación podría materializar ausencia de corresponsabilidad descrita por Tamyko Ysa y un requisito para la consolidación de partenariados, pues si bien el agente privado fue activo en la búsqueda de soluciones a problemas públicos, no asumió la responsabilidad concreta en la transferencia de valores netamente monetarios, en términos de la autora, no se evidencia el compromiso para construir confianza. No obstante, como se ha establecido, el proyecto aporta un valor social para la comunidad, por lo que podría ubicarse como un partenariado no orgánico en el que han de prevalecer las relaciones de control para el cumplimiento de los fines sociales.

En este punto vale la pena retomar el concepto de tipo ideal propuesto por Tamyko Ysa y su relación con los tres escenarios de gobernanza de Powell (1990). Como se ha visto, el control y la supervisión para el cumplimiento de objetivos comunes se hace necesario en el caso de estudio, tal como sucede en los partenariados simbólicos, toda vez que la empresa operadora no suministra a su voluntad estados financieros o información contable que permita rendir cuentas sobre el monto de los recursos a transferir por el concepto de la participación estatal en el

proyecto, por el contrario se hacen necesarios mecanismos de auditoría gubernamental que permitan la salvaguarda de los recursos que le corresponden al IDR.

Ahora bien, el proyecto cumplió con las condiciones de transparencia requeridas por el marco normativo colombiano por lo menos en lo que tiene que ver con la etapa de estructuración y además consideró un importante hito en la gestión Público-Privada, en cuanto la iniciativa del proyecto fue de carácter privado, lo que implica una materialización del supuesto a través del cual, en contextos de gobernanza los actores de la sociedad se unen en el propósito de buscar alternativas de desarrollo que involucren a todo el entramado social, la iniciativa privada “pretende la corresponsabilidad en la búsqueda y desarrollo de soluciones para los retos de las sociedades actuales” (Ysa, 2004).

En un sentido similar y siguiendo los planteamientos de la autora, la intromisión del agente privado en los asuntos públicos a logrado dar capacidad de respuesta en el servicio, ha generado economías de escala y representado cierto grado de flexibilidad operacional que el sector público no logra, esto como consecuencia de la diversificación de las ofertas comerciales existentes hoy en día en el escenario, como lo son los ingresos por publicidad, oferta gastronómica e incluso prestación de servicios de salud cumpliendo las exigencias normativas, en el escenario.

En consecuencia y revisando los elementos que garantizan los partenariados, es preciso establecer que en el caso de estudio a) que sí existe una naturaleza cooperativa en cuanto existen objetivos compartidos y una búsqueda de soluciones conjunta soportada en el marco jurídico colombiano que permite incluso que la organización que ejecute el proyecto sea diferente a la que propone la alternativa para solventar el problema público; b) se producen beneficios mutuos, pues para el sector público se han consolidado escenarios de interacción y disfrute

indistintamente de la capacidad económica de los beneficiarios y por su parte, el sector privado, ha generado ganancias considerables, por otro lado, el sector público, recibe una contraprestación mensual cercana al 2% de utilidades generadas por la prestación del servicio; además, c) existe un riesgo compartido ya que como se evidenció al estado le corresponden solo los riesgos ocasionados en razón de las decisiones en materia ambiental ;d) existe un valor por dinero considerable , entendido como la cuantificación de los beneficios sociales; e) ha existido una inversión conjunta de recursos y f) una autoridad compartida pero no orgánica .

En conclusión, la APP si representa un partenariado en consideración principalmente a que las zonas de cesión dispuestas por el concesionario consideran escenarios de interacción que han sido acogidos por la comunidad y tienen un valor espacial para la misma, no obstante, la ausencia de corresponsabilidad del agente privado en la transferencia de recursos monetarios pone en peligro el valor añadido del partenariado ubicándolo como un tipo ideal de partenariado simbólico.

Todo lo anterior en un escenario de gobernanza en el que como se manifestó se garantizan modelos de relacionamiento transversales, más horizontales, coordinados, articulados y colaborativos, que generan una transformación en los modelos tradicionales de gobernar.

9. Conclusiones

Las APP deben ser consideradas como un mecanismo de gestión de necesidades públicas en contextos de gobernanza y no como una tipología de contratación ni como un marco normativo aislado. En ese sentido, es relevante comprender las APP en el marco de una gobernanza colaborativa que coadyuve a alcanzar los propósitos trazados por los diversos actores que intervienen, como bien lo plantea Muñoz (2021, p.50) se trata de asumir un Modelo de Gobernanza Integral y multinivel, que contemple los contextos particulares y que posibilite la integración y participación efectiva de los diversos actores en la gestión de los asuntos públicos, sustentado en la acción colectiva responsable, en el trabajo colaborativo y transparente, y en una visión de conjunto que apunte a alcanzar las metas trazadas y a propiciar el desarrollo efectivo y sostenible de las comunidades y territorios.

- Los partenariados representan escenarios de colaboración armónica en los que se evidencia un valor añadido a la gestión pública y mayores niveles de bienestar social como lo señalan Klijn y Teisman arriba reseñados, no obstante tal esfuerzo requiere la consolidación de escenarios de confianza y reciprocidad, lo que implica ser ante los impulsos egoístas de cada una de las partes en miras a construir colectividad y materializar escenarios de gobernanza.
- No siempre una APP es un partenariado, pues debe cumplirse la premisa de que esta forma de gestión genere valor social añadido y mayores niveles de bienestar a la población tan como lo postuló Allan, el valor está en la consolidación de redes de responsabilidad compartida y canalización de energías de todos los sectores sociales - especialmente el empresarial- para la solución de problemas públicos.

- Las APP en Colombia no son una figura de gestión de necesidades públicas institucionalizada o de uso recurrente, no obstante, la administración pública ha realizado suficientes esfuerzos en concretar un andamiaje institucional, legal robusto y técnico que permita cada vez más el uso de este mecanismo.
- La APP “Coliseo el Campín”, ha logrado superar las barreras que surgen tradicionalmente en las APP, tales como los incumplimientos, las renegociaciones e incluso las complejidades normativas y procedimentales. No obstante, el control sobre las acciones de privados sigue siendo indispensable para evitar fugas de recursos a manos de los operadores, situación recurrente y que ha sido reseñada por Tamyko Ysa en el caso de la gestión de centros urbanos en estados Unidos, en ese caso argumentó la autora que se evidencia un grado sustancial de intervención pública por parte de los llamas “ayuntamientos” o para nuestro caso gobernaciones, en el proceso que incluso si fuera necesario tiene un control sobre servicios provistos y capacidad de veto.
- La operación particular de bienes públicos goza de legitimidad, lo que refiere escenarios de gobernanza en marco de los cuales se consolidan sinergias para el cumplimiento de fines colectivos.
- La APP Coliseo el campin ha logrado marcar un hito en la gestión pública en el que se transita de un modelo jerarquizado de gobierno y autoridad exclusiva del ejecutivo a un modelo de gobernanza en el cual “se constata una creciente necesidad de activación y construcción de capital social, de transversalidad y de abordaje integral en las intervenciones” (Castillo, 2019, pág. 25)
- El proyecto de renovación y operación “coliseo el Campín” ha logrado aportar beneficios generales a los residentes y usuarios de la zona sin generar costes

directos para los mismos, en ello radica el éxito del proyecto y su consolidación como partenariado.

- El proyecto de renovación y operación “coliseo el Campín” ha permitido la creación de vínculos directos entre el sector privado empresarial, el sector público, los clientes de servicios de espectáculos y la comunidad en general, consolidando así una red de interacción para el bienestar colectivo. Lo que en términos teóricos refiere la consolidación de vínculos para la transformación del tejido urbano y social.

- El proyecto de renovación y operación “Coliseo El Campín” ha generado transformaciones en el tejido urbano, toda vez que representa un espacio de cohesión para el disfrute de actividades recreativas e incluso escenarios políticos de discusión de problemas públicos.

- El proyecto de renovación y operación “Coliseo El Campín” representa un valor añadido en términos culturales gracias a la unión de esfuerzos sectoriales, no obstante, la búsqueda de beneficio particular económico sigue siendo un obstáculo para la concreción de fines sociales conjuntos.

- La dotación de espacios recreativos por parte del agente privado a contribuido a la eliminación de fronteras urbanas permitiendo espacios de disfrute para todas las clases sociales.

9. Bibliografía

- Agencia Nacional de Contratación Pública. (23 de Agosto de 2022). *SECOP II*. Obtenido de SECOP II: <https://www.colombiacompra.gov.co/secop-ii>
- Aguilar, F. (2007). El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. *Revista Reforma y Democracia No. 39*, 15.
- Allan, J. R. (2000). Public-private partnerships: A review of literature and practice. *Saskatchewan Institute of Public Policy*. .
- Araya, J. (2012). Alianzas público privadas y participación: un análisis desde la teoría. . *CLAD*, 11.
- Arciniegas. (2019). Los fallos en el diseño organizacional del Departamento Fundación Padre Lorenzo Massa del Club Atlético San Lorenzo de Almagro. . *FLACSO*.
- Castillo. (2019). *Hacia un modelo de gobernanza en red que asuma la mayor complejidad*. Athenea Digital 19(1).
- Contraloría distrital. (2019). *Informe de auditoría APP estadio el campin*. Bogotá : Contraloría Distrital .
- Departamento Nacional de Planeación . (18 de Agosto de 2022). *RUAPP*. Obtenido de Registro único de asociaciones público privadas: <https://ruapp.dnp.gov.co/>
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *NOTA TÉCNICA 0 - Tiempos esperados en un proyecto ejecutado bajo esquema APP*. Bogotá: Gobierno Nacional.
- Departamento Nacional de Planeación. (2022 de Agosto de 2022). *Guía de asociaciones público privadas*. Obtenido de RUAPP: https://ruapp.dnp.gov.co/publico/listado_proyectos.aspx
- Estivill, J., Hiernaux, J.-P., & Geddes, M. (2010). *El partenariado social en Europa: una estrategia participativa para la inserción*. Universidad de Indiana: Puntos de vista, textos de política social.
- Fontaine, G. (2010). Petropolítica: Una teoría de la gobernanza energética. *Publisher: FLACSO-IEP*, 151 .
- Galarza, M. E. (2006). Las formulas de colaboración entre agentes público y privados deben considerar. *Dialnet*, 26.
- Instituto Distrital de Recreación y Deporte. (2021). *Respuesta derecho de petición*. Bogotá.
- Jenny M. Lewis, L. M. (2016). *Innovation in City Governments Structures, Networks, and Leadership*. Routledge.
- Jiménez, W. R. (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en la Transformación de la Acción Pública: Propuesta Teórica y estudio de Caso*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Klijin y Teisman, 2. (2003). Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases. *Public Money & Management* , 146.
- Klijin, E. H., & Teisman, G. (2003). *Institutional and Strategic Barriers to Public—Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases*. Public Performance & Management.
- Kopell, J. (2003). The Politics of Quasy Government: Hybrid Organization and the Dynamics. *Cambridge: Cambridge University Press.*, 260.
- La república. (Jueves 23 de Julio de 2020). Licencias ambientales y cesión de contratos enredan la reactivación de cinco vías 4G. *La república*, pág. 5.

- Lienhard, A. (2006). *Les Partenariats Public Privé (PPP) en Suisse. Expériences, Risques et Possibilities*. Revue Internationale de Sciences Administratives.
- Lopez, A. (2000). La nueva gestión pública, precisiones para su abordaje conceptual . *INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Dirección de Estudios e Información*, 26.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna . *Revista Reforma y Democracia No. 21*, 1-8.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista Reforma y Democracia No. 21*, 60.
- Millán, G. (2009). Asociaciones Público Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la provisión de servicios públicos: experiencia del Reino Unido. *Informe Final. BID. PIAPPEM*, 13.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós Ibérica, S.A.
- Mörth, B. (2010). *Democracy and Public Private Partnership in Global Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Muñoz, J. P. (2020). La gestión pública: de los modelos al territorio. En *Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales* (pág. 305). Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Muñoz, J. P. (2021). El modelo integral de gestión territorial: una apuesta para la gestión pública. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 16.
- Orozco, O. G. (2009). El fin de la nueva gerencia pública. *Estado, Gobierno, Gestión Publica*, 18.
- Peters, G. (2007). Globalización, Gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista Reforma y Democracia No. 39*, 9.
- Polack, A. V., & Silva, S. M. (2019). Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa: apuntes para el debate y retos para la gestión. *Políticas publicas y desarrollo*, 32.
- Ramirez, J. F. (2019). Análisis de las Asociaciones Público-Privadas en Colombia como una fuente alternativa de financiación de infraestructura para el desarrollo. *Universidad de Los Andes*, 36.
- Ramírez. (2012). Las asociaciones público privadas en América Latina. *CLAD*, 11.
- Restrepo, D. (2017). *Aportes para el análisis del gobierno abierto en Nariño*. Bogotá , Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Revista Dinero. (s.f.). Desarrollo Asociaciones Publico-Privadas estarían condenadas al fracaso. Revista semana . (18| de Enero de 2011). Polémica por posible demolición del Coliseo El Campín. *Revista semana* , pág. 2.
- Sanchez, J. M. (18 de Junio de 2021). Comunicación personal . (M. Mejia, Entrevistador)
- Sanmiguel, S. R. (2014). Las Asociaciones Publico Privadas como Instrumento de Política de Largo. *Universidad militar nueva granada* , 47.
- T International. (2018). Índice de persepcion de la corrupción. *The global coalition against corruption*, 58.
- Ysa, T. (2004). Riesgos y beneficios de trabajar en partenariatado en los gobiernos locales. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 43.