



Infraestructura: Una vía rápida y sostenible para el desarrollo de Bogotá

Documento No. 15 - Abril, 2016

Infraestructura: Una vía rápida y sostenible para el desarrollo de Bogotá

Carlos Andres Aguilera A.¹

Resumen

La inversión en infraestructura constituye un factor multiplicador del Producto Interno Bruto, contribuye al desarrollo y la calidad de vida, razón por la cual es importante para la administración de Bogotá en articulación con el Gobierno Nacional estructurar y ejecutar los proyectos conducentes a desarrollar la infraestructura requerida para mejorar la productividad y competitividad del Distrito Capital y sus áreas de influencia, así como la conectividad con el resto del país. Teniendo en cuenta los costos asociados a los grandes proyectos de infraestructura, se resalta la importancia de las Asociaciones Público Privadas - APP, como una opción que se encuentra debidamente reglamentada en Colombia, y por medio de la cual se han adelantado importantes obras.

Palabras clave: Asociaciones Público Privadas, infraestructura, competitividad, desarrollo.

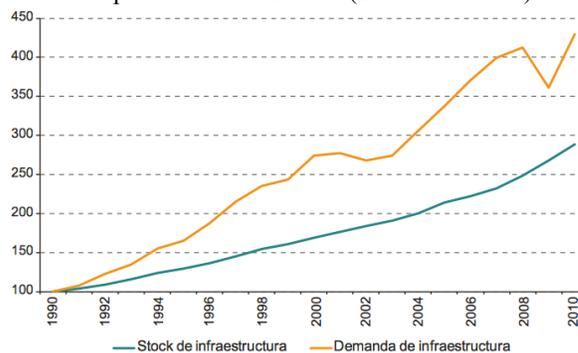
¹ Director Programático de la Fundación Amor por Bogotá, líder del Tanque de Pensamiento Bogotá Piensa Bogotá Progresá.
email: ca.aguilera@fundacionamorporbogota.com

Infraestructura, competitividad y desarrollo

La dotación adecuada de infraestructura en la cantidad y con la calidad que requieren las personas tiene efectos positivos sobre el crecimiento y la calidad de vida, así mismo, estos efectos se maximizan cuando los estados establecen los marcos regulatorios, organizacionales e institucionales que conduzcan a superar los rezagos en infraestructura. (Lardé y Sánchez, 2014)

Lardé y Sánchez (2014), actualizaron las estimaciones realizadas por Perrotti y Sánchez (2011), sobre la brecha entre el stock y la demanda de infraestructura² en América Latina, a partir de lo cual establecieron que en el periodo 1990-2010 ha presentado una ampliación relativa (Gráfico 1.); así mismo señalan que superar esta condición en el periodo 2012-2020, requiere inversiones anuales de 6,2% del PIB, cifra que correspondería a 320.000 millones de dólares anuales del año 2012.

Gráfico 1. Brecha de infraestructura en América Latina, índice de países seleccionados³ (Base 1990=100)



Fuente: Lardé y Sánchez (2014)

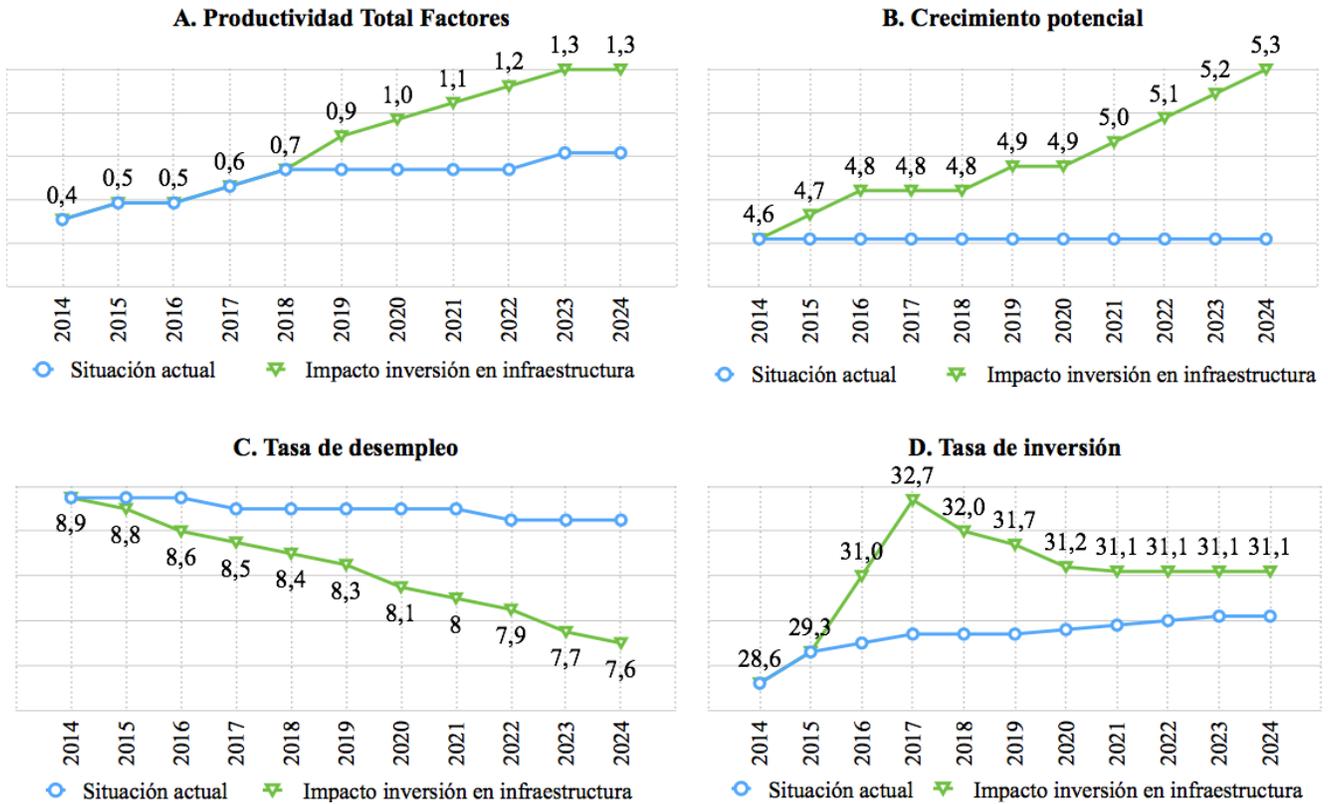
En este escenario, las Asociaciones Público Privadas - APP representan una oportunidad para los países en vía de desarrollo de atender sus necesidades en infraestructura, vía por la cual se contribuye a mejorar la productividad, el nivel de desarrollo y por tanto la calidad de vida de su población. Las APP representan una opción para financiar proyectos de gran envergadura en donde el sector privado invierte importantes recursos, asume riesgos propios del desarrollo del proyecto y recibe las respectivas retribuciones definidas en el contrato.

En Colombia, el Consejo Nacional de Política Económica y Social en su Documento CONPES 3760 (2013) definió los lineamientos para el desarrollo de proyectos viales bajo el modelo de APP, en cuya justificación señala que “realizar inversiones públicas para mejorar la infraestructura de transporte se traduce en una mayor especialización de las bases productivas de las economías regionales y, con ello, una mayor productividad lo cual influye directamente en el desarrollo económico de un país”. (Ibíd., p.17)

² “La oferta de infraestructura de los países seleccionados está representada por la evolución de un índice del stock de capital asociado a la infraestructura, mientras que la demanda se aproximó por el comportamiento de un índice de volumen de comercio” (Lardé y Sánchez, 2014, p. 5).

³ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Uruguay; Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay. (Ibíd.)

Gráfico 2. Impacto de la inversión en infraestructura en Colombia



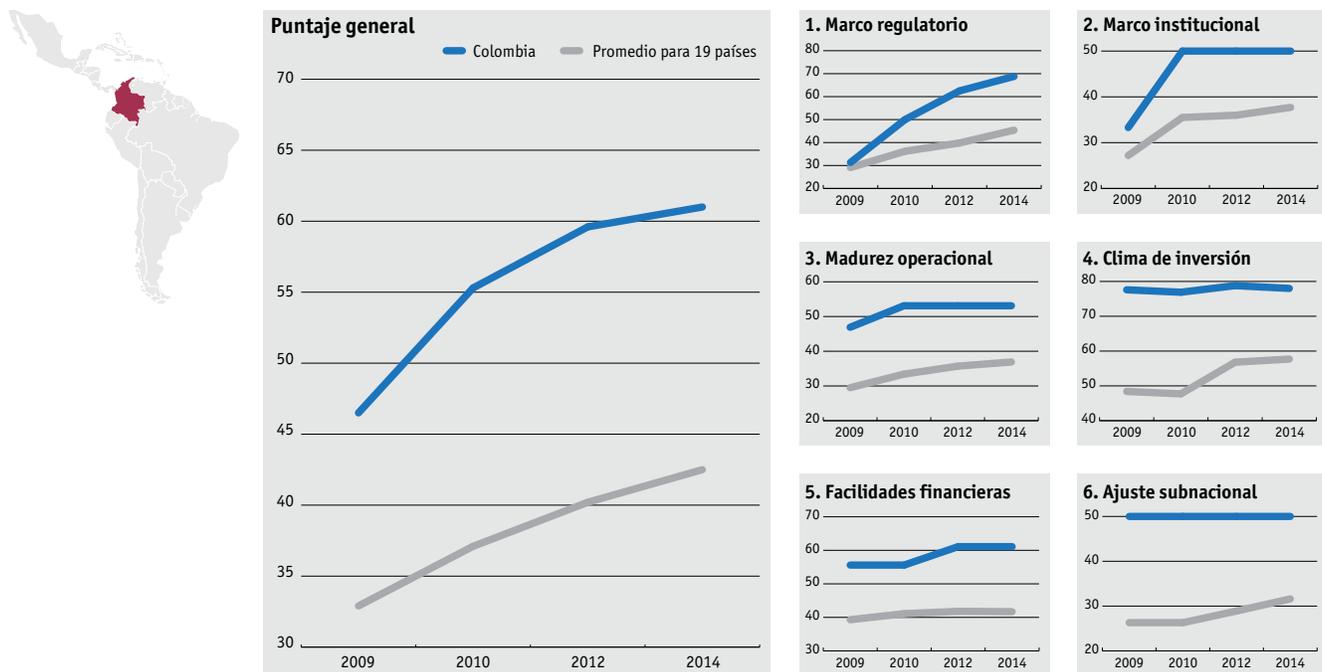
Fuente datos: Consejo Nacional de Política Económica y Social (2013)

La competitividad de Colombia se ve afectada por los altos costos de transporte de carga y que las ciudades principales no se articulan y/o complementan entre si y tienen economías poco especializadas, lo cual ha impedido aprovechar adecuadamente los beneficios de la urbanización y aglomeración. (CONPES 3760, 2013, p. 6)

Cálculos realizados por el Departamento Nacional de Planeación sobre el impacto de la inversión en infraestructura en Colombia indican que con inversiones del 1.02% (como porcentaje del PIB) en el año 2015, 1.36% (2016), 1.17% (2017), 0.76% (2018) y 0.55% (2019) se generaría un efecto multiplicador de 1.7 sobre el Producto Interno Bruto para el periodo 2015-2019. En el gráfico 2. se observan los resultados que se alcanzarían en la Productividad Total de los Factores - PTF⁴, el crecimiento potencial de la economía, la tasa de desempleo y la tasa de inversión. (Ibíd.)

⁴ Los incrementos en la Productividad Total de los Factores sería el resultado de “la reducción del tiempo de los recorridos por carretera y una mayor disponibilidad de red vial que aumentará los flujos de comercio de bienes y servicios entre regiones y con el exterior” (CONPES 3760, p. 26).

Colombia, escenario en la región para el desarrollo de APP



Fuente: Economist Intelligence Unit - EIU (2014).

Los avances de Colombia en sus condiciones para el desarrollo de proyectos en el modelo APP son registrados por el informe Infrascopio para América Latina y el Caribe. Este informe mide la capacidad de un país para movilizar inversión privada en infraestructura a través de Asociaciones Público-Privadas (APP), asignando puntajes a las categorías marco legal y regulatorio, marco institucional, madurez operacional, clima de inversión, facilidades financieras y, ajuste subnacional. En el reporte del año 2014, Colombia se ubica en el puesto 5 entre los 19 países de la región incluidos en el ranking⁵, con un puntaje de 61,0 que se encuentra en el rango que es catalogado como desarrollado⁶, conservando la posición alcanzada en la anterior medición realizada en 2012. (EIU, 2014)

El mayor incremento en los puntajes del país se encuentra en la categoría *marco legal y regulatorio* (+ 6.3), alcanzando un puntaje de 68.8; esta categoría tiene la ponderación⁷ más alta en el indicador, correspondiente al 25%. De otra parte, el informe señala la necesidad en el gobierno de la “*creación de capacidad para la preparación y monitoreo de proyectos*” (Ibíd., p. 29).

⁵ En las primeras posiciones se ubican Chile con un puntaje de 76.6, Brasil (75.4), Perú (70.5) y México (67.8). (EIU, 2014)

⁶ Rangos según los puntajes: Naciente (0 - 29.9), emergente (30 - 59.9), desarrollado (60 - 79.9) y maduro (80 - 100). (Ibíd.)

⁷ Ponderaciones de las categorías: Marco regulatorio (25%), marco institucional (20%), madurez operacional (15%), clima de inversiones (15%), facilidades financieras (15%) y factor de ajuste subnacional (10%). (Ibíd.)

Marco regulatorio APP en Colombia

Ley 1508 de 2012

Por medio de la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

Define las Asociaciones Público Privadas como:

Un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio. (Art. 1)

Señala que “*las concesiones de que trata el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, se encuentran comprendidas dentro de los esquemas de Asociación Público Privadas*” (Art. 2), no obstante, precisa que las que se encontraban vigentes al momento de la promulgación de esta Ley, se seguirán rigiendo por las normas vigentes al momento de su celebración.

Establece que salvo las materias específicamente reguladas, lo correspondiente a procesos de selección y las reglas para la celebración y ejecución de los contratos se regirán por lo dispuesto en la la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.

Entre los aspectos definidos en su articulado contempla que el monto de inversión del proyecto debe ser superior a 6.000 smmlv. para la modalidad APP; un plazo máximo de ejecución de 30 años, incluidas las prórrogas; y las disposiciones para el desarrollo de proyectos APP de iniciativa pública, así como aquellos de iniciativa privada.

Ley 1682 de 2013

Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.

Destaca que la infraestructura del transporte permite “*el acceso y la integración de las diferentes zonas del país y que propende por el crecimiento, competitividad y mejora de la calidad de la vida de los ciudadanos*” (Art. 2), así mismo señala que “*como sistema se caracteriza por ser inteligente, eficiente, multimodal, segura, de acceso a todas las personas y carga, ambientalmente sostenible, adaptada al cambio climático y vulnerabilidad, con acciones de mitigación*” (Art. 3); y que “*deberá tener en cuenta las normas de accesibilidad a los modos de transporte de la población en general y en especial de las personas con discapacidad, así como el desarrollo urbano integral y sostenible*” (Art. 6). Los aspectos citados anteriormente, también hacen parte de los principios definidos en el Artículo 8 para la planeación y el desarrollo de la infraestructura del transporte.

Entre sus disposiciones, en materia de gestión y adquisición de predios establece:

Definir como un motivo de utilidad pública e interés social la ejecución y/o desarrollo de proyectos de infraestructura del transporte a los que se refiere esta ley, así como el desarrollo de las actividades relacionadas con su construcción, mantenimiento, rehabilitación o mejora, quedando autorizada la expropiación administrativa o judicial de los bienes e inmuebles urbanos y rurales que se requieran para tal fin, de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política. (Art. 19)

De otra parte, establece las medidas para la “*protección, traslado o reubicación de redes y activos de servicios públicos, de tecnologías de la información y las comunicaciones y de la industria del petróleo, instaladas en predios requeridos para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte...*”, así como para el “*otorgamiento de permisos de instalación de nuevas redes de manera coordinada con los trazados y proyecciones de los proyectos de infraestructura de transporte, las cuales en ningún caso podrán ser oponibles para las expansiones futuras*” (Art. 46).

Ley 1753 de 2015

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”

Competitividad e infraestructura estratégicas, hacen parte de las estrategias transversales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Esta estrategia comprende: desarrollo minero-energético para la equidad regional, desarrollo productivo, TIC como plataforma para la equidad, la educación y la competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, Infraestructura y servicios de logística y transporte para la integración territorial

Respecto a las fuentes de financiación para los sistemas de transporte, en el numeral 4 del Artículo 33 se refiere a la cofinanciación de proyectos de Asociación Público Privada para el desarrollo de *“Sistemas de Servicio Público Urbano de Transporte de Pasajeros o de algunos de sus componentes o unidades funcionales, con aportes de capital, en dinero o en especie”*; y señala que la cofinanciación de la Nación podrá ser hasta el 70%”.

Modifica el artículo 5 de la Ley 1508 de 2012 estableciendo que el derecho a retribuciones en proyectos APP *“estará condicionado a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio, y estándares de calidad en las distintas unidades funcionales o etapas del proyecto, y los demás requisitos que determine el reglamento”* (Art. 37).

Establece que *“organizará el Sistema Nacional de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (Sinapine) como la estrategia de gestión pública para la planeación integral, optimización de los procedimientos y trámites, gestión y seguimiento de los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE)”* (Art. 49). Señala que los PINE podrán ser de origen público, privado o mixto

Crea el *“Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, básica y media, sin personería jurídica, como una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional”* (Art. 59), estableciendo en el literal (g) del citado artículo como una fuente de recursos la participación del sector privado mediante proyectos de APP.

Transforma la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas SAS, en la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas *“con personería jurídica, domiciliada en la ciudad de Bogotá, D. C., con autonomía administrativa y financiera, y adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”* (Art. 245). Corresponde al objeto social de la Agencia *“identificar, promover, gestionar, gerenciar y ejecutar proyectos de renovación y de desarrollo urbano, en Bogotá u otras ciudades del país, así como construir o gestionar, mediante asociaciones público-privadas o contratación de obras, inmuebles destinados a entidades oficiales del orden nacional y a otros usos complementarios que pueda tener el mismo proyecto”* (Ibíd).

Infraestructura para Bogotá y su área de influencia

La ciudad requiere desarrollar grandes proyectos para mejorar la movilidad de los usuarios del servicio público y particular, así como del transporte de carga, de modo que se descongestionen los accesos a la ciudad y se reduzcan los tiempos de desplazamiento. Para alcanzar estos objetivos en Bogotá es determinante la articulación de las entidades distritales y nacionales, como se observa en las recientes actuaciones:

El Documento CONPES 3760 de 2013 indica que de acuerdo con el estudio ‘Conectividad Interurbana en Colombia’ - Misión del Sistema de Ciudades -, es necesario “*definir una red vial nacional que permita una correcta conectividad entre las grandes ciudades y los puertos del país, es por eso que se debe mejorar la capacidad de la red vial mediante la construcción de vías en doble calzada*”, teniendo en cuenta que con la construcción de estas vías “*los costos de transporte se reducen considerablemente, con lo cual se puede esperar que se intensifiquen los flujos entre las ciudades y se extiendan sus áreas de influencia*” (Ibid., p.23).

Respecto a los problemas actuales de Bogotá y su área de influencia señala que las mayores congestiones se presentan en la Autopista norte en salida de La Caro, en el occidente en la Calle 13 vía Funza – Mosquera, y en la Autopista sur vía Soacha. Por tal motivo, entre los proyectos estratégicos de la red vial nacional a mediano plazo se encuentran: Ruta del Sol, doble calzada Bogotá – Buenaventura, doble calzada Bogotá – Cúcuta, doble calzada Bogotá – Villavicencio, Girardot – Puerto Salgar, perimetral de Cundinamarca (Cáqueza - Choachí - Calera - Briceño y Bogotá) - Calera incluyendo el Túnel 200, y la malla vial del Meta. En el largo plazo, considera la construcción de anillos viales en Bogotá para reducir la congestión en los accesos a la ciudad, teniendo en cuenta que el estudio mencionado, resalta esta opción con la mayor relación beneficio/costo.

El Consejo Superior de Política Fiscal - Confis, el 26 de Octubre de 2015 aprobó recursos por \$9.65 billones para la construcción e implementación de la primera línea del Metro de Bogotá. Recursos que cubrirán el 70% del costo del proyecto estimado en \$13.79 billones. El Distrito Capital por su parte debe aportar el 30% que corresponde a \$4.14 billones. (Ministerio de Hacienda)

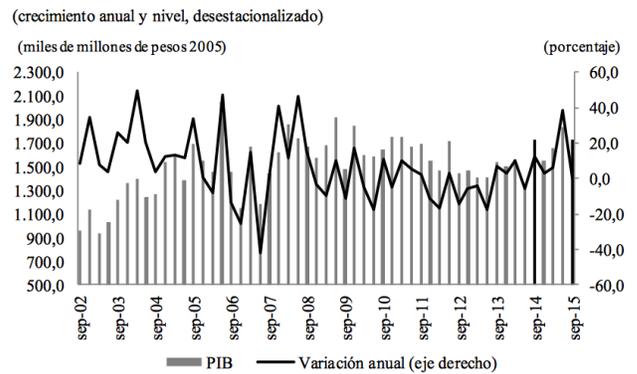
La Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, el 17 de abril de 2016 informó que mediante APP se construiría el tramo sur de la Avenida Longitudinal de Occidente - ALO. El trazado inicia en el sector Canoas (Soacha) y llega hasta la calle 13 de Bogotá, con una extensión de 19.5 kms y una inversión de de \$1 billón. (El Tiempo)

El Consejo de Ministros, el 18 de abril de 2016 aprobó la APP de iniciativa privada de Accesos Norte de Bogotá (IP Accenorte) que asciende a \$2 billones, con la cual se busca descongestionar el tráfico de carga y vehículos particulares por la Autopista Norte y la Carrera Séptima. (Presidencia de la República de Colombia)

La discusión en el Distrito Capital sobre proyectos de gran impacto como los mencionados anteriormente, han estado en la agenda durante varios años. En el caso del metro de Bogotá, en 1982 fue analizado el *Estudio de Factibilidad y realización de un Sistema de Transporte Masivo para Bogotá* por el CONPES (Documento DNP-1.885-UINF). Por tanto, es importante destacar la reciente gestión y decisiones que han tomado los gobiernos Nacional y Distrital para el desarrollo vial y la reactivación de la construcción, teniendo en cuenta los rezagos en periodos anteriores.

De acuerdo con el Banco de la República (2016), la construcción en Bogotá en el año 2015 creció a una tasa de “tan sólo 0,1% anual durante el tercer trimestre según su PIB” (Ibíd., p. 8), las edificaciones descendieron 13,5%, y si bien las obras civiles registraron un incremento (35,0%), “el indicador de obras civiles disponible para Bogotá es la ejecución de pagos del Instituto de desarrollo urbano (IDU)”, frente a lo cual indica que corresponde a un comportamiento “similar a lo observado a lo largo del año, los giros del IDU se aceleraron en el cuarto trimestre al crecer 48,3% anual como es habitual antes del cambio de gobierno” (Ibíd. p. 10).

Gráfico 3. PIB Construcción en Bogotá.



Fuente: Banco de la República (2016): “PIB trimestral de Bogotá DANE; cálculos del Banco de la República”

Teniendo en consideración lo anterior, es importante resaltar que la nueva ruta de gobierno trazada en el Plan de Distrital de Desarrollo 2016-2019 objeto de discusión en el Concejo de Bogotá, será importante para la proyección de una ciudad sostenible, mejor planeada y con la infraestructura que requiere para que Bogotá se consolide como un escenario de mayor competitividad, que genera las condiciones para la calidad de vida y el desarrollo.

Observaciones finales

El desarrollo de infraestructura mediante la modalidad APP ha dado lugar a una amplia información para guiar cada una de sus fases y propender por el desarrollo de grandes proyectos, que en los términos adecuados, representa una significativa inversión que genera beneficios económicos para el sector privado y dividendos sociales que potencian la calidad de vida de las personas y el nivel de desarrollo.

En este sentido, la OECD (2012), recomienda establecer un marco institucional claro, predecible y legítimo con el apoyo de las autoridades competentes y bien dotada de recursos; la selección de la APP debe considerar la relación calidad precio, pero así mismo, que la transferencia de los riesgos se realice a la parte que los maneje mejor, por eso los riesgos se deben definir, identificar y medir; usar el proceso presupuestario de forma transparente para minimizar los riesgos fiscales y asegurar la integridad del proceso, es decir, que el proyecto es asequible y la inversión sostenible.

De forma más específica respecto a la institucionalidad, se requiere la designación de una unidad encargada del monitoreo del contrato, para que reciba reportes sobre los avances y verifique con los términos pactados. Así mismo, el ente regulador encargado de vigilar que se cumpla la normativa del sector en el cual se suscribe el proyecto, así como el cumplimiento de licencias u otros requisitos, debe estar dotado de manuales de procedimiento y facultades sancionatorias. Adicional a las dos instancias mencionadas, también se considera la contratación de auditores externos encargados del seguimiento de asuntos técnicos y financieros. (Asian Development Bank)

Sobre los factores determinantes del éxito de las APP en países en desarrollo se encuentran la actuación permanente del gobierno para establecer normas y vigilar la seguridad, eficiencia y calidad del producto o servicio, estableciendo un sistema para el adecuado acceso por parte de los ciudadanos; así mismo, un marco regulatorio que otorgue las garantías al inversionista privado sobre los acuerdos contractuales, así como la recuperación de los costos y beneficios proporcionales a los riesgos asumidos. (MFA Netherlands, 2013)

Otros factores a considerar son la solidez de las finanzas públicas, las instancias de control y vigilancia, la eficiencia en la ejecución y la proyección a largo plazo que requiere los grandes proyectos, de forma tal que las necesidades de desarrollo de infraestructura u otros proyectos bajo este modelo, trascienda los periodos de las administraciones locales, regionales y nacionales. (EIU, 2014)

A manera de conclusión, se observa que las recomendaciones se centran en la gobernanza como garantía de la eficiencia en el desarrollo de los proyectos y posterior calidad en la prestación de los servicios o dotación de bienes, y la certidumbre tanto jurídica como económica para que las partes que intervienen en la asociación público privada reciban las retribuciones acordes con la inversión y riesgo asumido.

Referencias

Asian Development Bank. Public-Private Partnership Handbook. Manila: ADB.

Banco de la República (2016). Boletín Económico Regional: Bogotá IV Trimestre de 2005.

Congreso de la República de Colombia (2012). Ley 1508. Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

——— (2013). Ley 1682. Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.

——— (2015). Ley 1753. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (1982). Proyecto Metro Bogotá. Documento DNP-1.885-UINF

——— (2013). Proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público privadas: Cuarta generación de concesiones viales. Documento CONPES 3760.

EIU (2014). Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe: Infrascopio 2014. EIU, New York, NY.

El Tiempo (17 de abril de 2016). Tramo sur de la ALO irá a licitación en octubre.

Lardé, J. & Sánchez R. (2014). La brecha de infraestructura económica y las inversiones en América Latina. Boletín FAL, Edición 322 - Número 4. CEPAL.

Ministerio de Hacienda - República de Colombia (2015). Boletín 142.

Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands (2013). Public-Private Partnerships in developing countries. IOB Study, No. 378.

OECD (2012). Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships.

Presidencia de la República de Colombia (18 de abril de 2016). Consejo de Ministros aprobó la Iniciativa Privada Accesos Norte de Bogotá.

Perrotti, D. & Sánchez, R. (2011). La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe. Serie Recursos naturales e infraestructura N 153. CEPAL



**Tanque de Pensamiento Bogotá Piensa Bogotá Progresiva
Fundación Amor por Bogotá**

Calle 68 No. 5-71 - Teléfono: 3220909
Bogotá D.C.

www.piensabogotaprogresiva.com