

2019-01-02

## Incidencia de la banca multilateral en las asociaciones público-privadas: una perspectiva en Colombia

Campo Elías López Rodríguez

*Universidad Minuto de Dios*, clopezr3@uniminuto.edu.co

Sonia Cadena López

*Universidad Minuto de Dios*, scadenalope@uniminuto.edu.co

Diana Carolina Montenegro Castillo

*Universidad Minuto de Dios*, dmonteneg24@uniminuto.edu.co

Jair Alexander Plata Niño

jplatanino@uniminuto.edu.co

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/eq>

---

### Citación recomendada

López Rodríguez, C. E., S.Cadena López, D.C. Montenegro Castillo, y J.A. Plata Niño (2019). Incidencia de la banca multilateral en las asociaciones público-privadas: una perspectiva en Colombia. *Equidad y Desarrollo*, (33), 235-253. <https://doi.org/10.19052/eq.vol1.iss33.12>

This Artículo de Investigación is brought to you for free and open access by the Revistas científicas at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Equidad y Desarrollo* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

# Incidencia de la banca multilateral en las asociaciones público-privadas: una perspectiva en Colombia\*

Campo Elías López Rodríguez\*\*

Sonia Cadena López\*\*\*

Diana Carolina Montenegro Castillo\*\*\*

Jair Alexander Plata Niño\*\*\*

## Palabras clave

Asociaciones público-privadas, banca multilateral, competitividad, productividad

## Clasificación JEL

G21, G29, D29, L32

## Resumen

La banca multilateral es un mecanismo que pretende fomentar la productividad y la competitividad de los Estados, para resaltar su papel como protagonistas en la cooperación para el desarrollo integral. Los beneficiarios del financiamiento otorgado por la banca multilateral deben fomentar en su gestión herramientas para el beneficio de la sociedad civil a través del diseño y la construcción de infraestructura y sus servicios asociados. Ante ello, aparecen las asociaciones público-privadas (APP) como alternativa para el fortalecimiento y el apoyo de la gestión estatal desde el conocimiento y la experticia del sector privado. A partir de un análisis descriptivo de información documental se pretendió reconocer cómo ha influido la banca multilateral en el desarrollo de las APP

---

Cómo citar este artículo: López Rodríguez, C. E., Cadena López, S., Montenegro Castillo, D. C. y Plata Niño, J. A. (2019). Incidencia de la banca multilateral en las asociaciones público-privadas: una perspectiva en Colombia. *Equidad y Desarrollo*, (33), 235-253. <https://doi.org/10.19052/eq.voll.iss33.12>

---

Fecha de recepción: 12 de noviembre de 2017 • Fecha de aprobación: 22 de octubre de 2018

\* Este artículo es parte de los productos de la investigación denominada “Incidencia de la banca multilateral en el fortalecimiento de las asociaciones público privadas en el escenario colombiano”, del grupo de investigación Gecoempresarial. Investigación financiada por la Corporación Universitaria Minuto de Dios.

\*\* Magíster en Gerencia Estratégica de Mercadeo. Especialista en Gerencia de Mercadeo. Especialista en Pedagogía Grupal. Profesional en Administración de Empresas. Docente investigador del programa de Administración Financiera de la Universidad Minuto de Dios, sede Bogotá. Orcid: 0000-0003-4061-2979. Correo electrónico: clopezr3@uniminuto.edu.co

\*\*\* Estudiante del programa de Administración Financiera de la Universidad Minuto de Dios, sede Bogotá (Colombia). Orcid: 0000-0001-7883-8741. Correo electrónico: scadenalope@uniminuto.edu.co; Orcid: 0000-0003-4487-7050. Correo electrónico: dmonteneg24@uniminuto.edu.co; Orcid: 0000-0002-4923-9421. Correo electrónico: jplatanino@uniminuto.edu.co

en el escenario colombiano. Los resultados permitirán no solo reconocer las realidades de las APP en Colombia, sino evidenciar la incidencia de la banca multilateral en su gestión y mejoramiento en beneficio de la sociedad.

## **Influence of multilateral banking on public-private partnerships: A perspective from Colombia**

### **Abstract**

Multilateral banking is a mechanism that seeks to promote state productivity and competitiveness, as well as to highlight their role as protagonists in cooperation for integral development. The beneficiaries of the financing granted by multilateral banks must promote management tools for the benefit of civil society through the design and construction of infrastructure and associated services. Given this, public-private partnerships (PPPs) appear as an alternative to strengthen and support state management based on the knowledge and expertise of the private sector. Using a descriptive analysis of documentary information, the paper sought to recognize how multilateral banking has influenced the development of PPPs in Colombia. The results not only allow recognizing the realities of PPPs in Colombia, but also demonstrating the impact of multilateral banking on their management and improvement for the benefit of society.

### **Keywords**

Public-private partnerships, multilateral banking, competitiveness, productivity

## **Incidência da banca multilateral nas associações público-privadas: uma perspectiva na Colômbia**

### **Resumo**

O setor bancário multilateral é um mecanismo que pretende fomentar a produtividade e a competitividade dos Estados, para destacar seu papel como protagonistas na cooperação para o desenvolvimento integral. Os beneficiários do financiamento outorgado pelo setor bancário multilateral devem fomentar em sua gestão ferramentas para o benefício da sociedade civil através do desenho e da construção de infraestrutura e seus serviços associados. Com isto, aparecem as associações público-privadas (APP) como alternativa para o fortalecimento e o apoio da gestão estatal a partir do conhecimento e a perícia do setor privado. A partir de uma análise descritivo de informação documental pretendia-se reconhecer a in-

### **Palavras chave**

Associações público-privadas, setor bancário multilateral, competitividade, produtividade

fluência do setor bancário multilateral no desenvolvimento das APP no cenário colombiano. Os resultados permitirão não só reconhecer as realidades das APP na Colômbia, mas também evidenciar a incidência do setor bancário multilateral em sua gestão e melhoria em benefício da sociedade.

## Introducción

Colombia entró en el entorno de la globalización a finales del siglo XX; no obstante, sus realidades en el marco de la competitividad no han sido las mejores. Según el *ranking* global de competitividad realizado por el Foro Económico Mundial para 2016, Colombia se ubicó en el puesto 61 entre 138 países con un índice de 4,3 %, resultado que ha causado grandes preocupaciones en cuanto al camino que debe seguir el país para llegar a ser más competitivo en la región (Ordóñez y Parra, 2017). Esta posición desfavorable en cuanto a la competitividad ha impulsado al sector público a encontrar diversos mecanismos para desarrollar de una forma mucho más efectiva las inversiones del gasto público en beneficio de la sociedad, en la disminución de la pobreza, la generación de empleo, acceso a la salud, la educación y el bienestar general.

Ante ello aparecieron las asociaciones público-privadas (APP) como alternativa innovadora, con el fin de permitir una optimización de los recursos del sector público a través de la intervención del sector privado. Por ende, las APP se visualizan como un acuerdo entre el sector público y el privado, en el cual “parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública” (Cruz, 2016, p. 12). En forma general, el rango de aplicación de las APP abarca desde infraestructura energética y de transporte y provisión de servicios de agua potable y saneamiento hasta esquemas de irrigación y servicios de educación y salud, entre otros (Alborta, Stevenson y Triana, 2011).

Por otra parte, según el Banco Mundial (2010), la banca multilateral proporciona apoyos a los gobiernos que buscan desarrollar proyectos de APP, ya sea por medio del financiamiento total o a través de préstamos que cubren las brechas financieras de tales proyectos o préstamos de intermediación financiera, además de propender a que se les proporcionen garantías de riesgo y crédito. Así mismo, estas organizaciones pueden significar un medio que permita el desarrollo o el

mejoramiento de la energía, del agua, del transporte, de las telecomunicaciones y de la información tecnológica a través de la participación conjunta de entidades privadas y gubernamentales. Por ello, como consecuencia de la crisis de la deuda latinoamericana a comienzos de los años ochenta, la banca multilateral introdujo importantes cambios en la política financiera de los países latinoamericanos con problemas de balanza de pagos, y desempeñó un rol importante en el financiamiento adicional a los países con una deuda importante (García, 2016).

Con base en lo anterior, y con el ánimo de aportar un análisis al contexto económico colombiano, surge el interrogante por reconocer la incidencia existente de la banca multilateral en el desarrollo de las APP en el escenario del país. Frente a este interrogante, como objetivos del estudio se propone identificar los principales referentes teóricos que enmarcan la epistemología de la banca multilateral y de las APP, visualizar las acciones de la banca multilateral frente a la operatividad de las APP y aportar conocimiento científico a la academia y al sector productivo que involucra a las APP en el país. En concordancia con esto, a continuación se presenta una revisión de la literatura que enmarca teóricamente la investigación, así como la estrategia metodológica propuesta, para finalizar con el análisis de los resultados obtenidos y las conclusiones.

## Marco teórico

### Relevancia de la banca multilateral

A lo largo de los años, la banca multilateral se ha convertido en un mecanismo para facilitar el apalancamiento financiero a los Estados en busca de su desarrollo integral. Según García (2016), “la banca de desarrollo multilateral ha sido tradicionalmente importante, no solo por su papel como instrumento para apoyar el desarrollo, sino también por su rol anticíclico y catalítico, particularmente en períodos de crisis” (p. 7). La banca multilateral moviliza recursos de los mercados financieros en forma eficiente y luego los canaliza a los países en desarrollo en condiciones favorables, de ahí la función de cooperación que ejerce este sistema en beneficio de los accionistas de la banca multilateral, que son los países en desarrollo, apalancados por los contribuyentes o “donantes”, que son países con un mayor grado de desarrollo o, generalmente, países desarrollados (Bautis-

ta, 2016). Estos participantes en la economía “buscaron protegerse de los riesgos inherentes a las operaciones financieras, anticiparse a los efectos en la volatilidad de las variables monetarias (tipo de cambio y tasa de interés) y los derivados del sobre-apalancamiento” (Soto, 2013, p. 60).

Para Mballa (2014) los créditos otorgados por la banca multilateral se convierten en una herramienta fundamental que permite incrementar la competitividad de los Estados y propiciar un desarrollo socioeconómico en sus diversos sectores. En sus orígenes, el principal objetivo de la banca multilateral fue el de captar recursos externos de largo plazo para canalizarlos al financiamiento de la inversión, principalmente en infraestructura. Desde entonces, su papel ha venido evolucionando en respuesta a la cambiante realidad que han enfrentado los países, ampliando su ámbito de acción a diversos sectores y actividades (García, 2016).

El Fondo Monetario Internacional (FMI) es la institución central del sistema monetario internacional, es decir, el sistema de pagos internacionales y tipos de cambio de las monedas nacionales que permite la actividad económica entre los países (FMI, 2016). De acuerdo con Palomo (2012), una de las razones que motivaron el surgimiento del FMI fue la iniciativa de los países aliados, después de la segunda guerra mundial, por recuperar el orden monetario internacional y restablecer sus relaciones.

El FMI (2016) alentó la prosperidad mundial gracias al fomento de la expansión equilibrada del comercio mundial, la estabilidad de los tipos de cambio, la evitación de las devaluaciones competitivas y la corrección ordenada de los problemas de balanza de pagos. El FMI es uno de los actores principales en lo que se refiere a las medidas de rescate, “imprescindibles para ciertos países a la hora de salir de la situación económica devastadora en la que se encuentran” (Weishaupt, 2014, p. 8).

Lichtensztein (2012) plantea que el FMI gestiona las políticas de estabilización con el enfoque monetario del balance de pagos y las políticas de crecimiento con inclusión de las necesidades básicas sociales; sin embargo, “las condiciones del FMI pueden resultar en la pérdida de autoridad de un estado para gobernar su propia economía, pues las políticas económicas nacionales están predeterminadas bajo los paquetes de ajuste estructural” (Villafáñez, 2015, p. 6). De esta forma, el apoyo del FMI presenta una estricta condicionalidad en los procesos de financiamiento. Así, el cumplimiento de unas condiciones determinadas es trascendental para el pago de los importes acordados. Ante esto, Weishaupt (2014) afirma que “los países que aceptan ayuda del Fondo tenían que renunciar una gran parte de su soberanía económica” (p. 96).

Por otra parte, el Banco Mundial, que es uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas, tiene como objetivo principal reducir la pobreza mediante préstamos de bajo interés, créditos sin intereses y apoyos económicos a las naciones en desarrollo (Pizarro, 2013). Este organismo apoya una amplia gama de programas destinados a “reducir la pobreza y mejorar los niveles de vida de la población de los países en desarrollo a través de préstamos, soluciones financieras innovadoras, asesoría en materia de políticas y asistencia técnica” (Banco Mundial, 2010, p. 4). El rol central y creciente del Banco Mundial ha sido y viene siendo evaluado, entre diversos aspectos, desde su impacto en materia de derechos humanos, pues han surgido inquietudes sobre los alcances que los proyectos y políticas agenciadas por esta organización han traído para los derechos individuales, sociales y colectivos de distintas poblaciones objeto de su financiación (Burgos, 2015).

El Banco Mundial (2015) proporciona apoyo financiero y técnico esencial a los países en desarrollo para alcanzar el objetivo de reducción de la pobreza en una generación. Para ello ha marcado dos objetivos ambiciosos a escala mundial, pero alcanzables para antes de 2030:

- Acabar con la pobreza extrema mediante la reducción del porcentaje de población mundial que vive con menos USD 1,25 al día por debajo del 3%.
- Fomentar la prosperidad compartida mediante el aumento de ingresos del 40% de las personas más pobres en todo el mundo.

Otro escenario relevante como papel del Banco Mundial no solo ha sido la financiación, sino también el fortalecimiento ideológico de los Estados, pues ha sido capaz de excluir de la agenda educativa propuestas alternativas y presentarse como única institución legítima para desarrollar las políticas en educación, en especial al fortalecer temas de desarrollo de capital humano y en decisiones que se derivan del cálculo de las tasas de retomo de la inversión educativa (Bonal, 2016).

## Asociaciones público-privadas

El concepto y la filosofía de las APP no son una tendencia nueva, puesto que durante gran parte de la historia el mundo público y el mundo privado han cooperado para crear grandes empresas económicas y, además, para generar las condiciones que han permitido establecer un orden social (Moore, 2006). No

existe una definición única o universal de las APP. Hay varias definiciones que, si bien presentan semejanzas entre sí, pueden crear ambigüedades en su uso, así como serias confusiones con otro tipo de contratos (Cruz, 2016), y a pesar de existir abundante literatura que analiza y evalúa el modelo de APP, los estudios que han buscado establecer recomendaciones globales sobre estas no han sido exitosos (Alonso, Pinto, Astorga y Freddi, 2015).

Gil (2003) comenta que si bien el nivel de participación del sector privado ha aumentado desde la década de los ochenta del siglo pasado, las APP se presentan como acuerdos innovadores que permiten una mejor movilización de recursos para solventar los problemas del sector público para ejecutar este tipo de proyectos. Frente a ello, “la asociación más simple entre los sectores privado y público es aquella en que el gobierno comienza con un propósito público muy bien establecido, y luego busca ayuda en el sector privado para lograr ese propósito” (Moore, 2006, p. 7).

Este tipo de organizaciones se promueve como un mecanismo en el cual el papel del sector privado se fomenta en aras de lograr mejores resultados en el desarrollo de proyectos energéticos, de transporte, telecomunicaciones, agua y saneamiento, entre otros (Cruz, 2016). Sada y Sada (2014) definen las APP como “una manera de entregar y financiar servicios utilizando un activo de capital en donde los riesgos del proyecto se comparten entre el sector público y el privado” (p. 38). En la tabla 1 se relacionan las principales modalidades de APP.

Tabla 1. Principales modalidades de asociaciones público-privadas

Modalidad	Ejemplo
Contratos de prestación de servicios	Contratos de mantenimiento de carreteras por niveles de servicio Contratos para la facturación de servicios de agua potable Contratos para recolección de impuestos locales
Contratos de administración	Contrato de administración de una empresa de agua potable Contrato de administración de una cárcel
Concesiones	Concesiones de carreteras Concesiones aeroportuarias
BOT (Construir-Mantener-Operar-Transferir)	Construcción de una planta generadora de energía Construcción de un hospital
Cooperativas	El gobierno realiza un pago o una contribución a una organización local, basado en indicadores de desempeño
Asociaciones a riesgo compartido	Un gobierno crea una compañía con un propósito específico; por ejemplo, para construir una carretera

Fuente: elaboración propia con base en Alborta, Stevenson y Triana (2011).



Las APP facilitan la provisión y el mantenimiento a largo plazo de infraestructura y bienes públicos, dentro de unos parámetros de disponibilidad y calidad pactados, para prestar un servicio a los ciudadanos (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2013). Por ello el argumento central a favor de los esquemas de APP es que mediante el aprovechamiento de la experiencia y el conocimiento del privado en una combinación de diseño y operación del activo —aplicando una visión holística de la vida del proyecto— el servicio puede ser provisto en una manera más eficiente (Sada y Sada, 2014).

Herazo (2014) propone la existencia de dos tipos de APP: iniciativa pública e iniciativa privada. Las APP de iniciativa pública se dan cuando la idea conceptual del proyecto es estructurada por la entidad pública con participación del sector privado, mientras que en la de iniciativa privada la idea conceptual y la propuesta provienen del sector privado, el cual tiene la responsabilidad de realizar, por su propia cuenta y riesgo, la estructuración del proyecto sin obligación del público a reconocerle los costos asociados.

Internacionalmente, la experiencia de las APP, sobre todo europea, en los sectores de carreteras y agua demuestran una aceptación creciente de estos arreglos como mecanismos complementarios o alternativos para cubrir necesidades públicas de infraestructura y servicios (Sada y Sada, 2014). La Cámara de Comercio de Bogotá (2010) comenta que dentro del mismo escenario se ha generado un clima que favorece una mayor responsabilidad de los diferentes sectores de la sociedad en temas económicos y sociales, como la criminalidad y la violencia. En el campo de la educación, las APP son efectivamente capaces de garantizar en mejor medida el derecho al aprendizaje; por ello se sugiere que el camino de las APP es uno que vale la pena explorar como una forma de enfrentar los problemas educativos actuales (Beltrán y Guadalupe, 2014). Así mismo, en el campo de la salud las APP también han tenido injerencia, pues a escala internacional Zevallos, Salas y Robles (2014) relacionan tres aspectos que condujeron a la participación del sector privado en esta actividad:

- La década de los noventa estuvo marcada por un cambio ideológico de “liberar” a “modificar” el mercado.
- Las preocupaciones acerca de la eficacia de las Naciones Unidas, incluido el incremento de evidencias sobre la superposición de mandatos y competencias entre agencias, condujo directamente a la creación de APP para tratar temas específicos y limitados.

- Los determinantes de la salud son muy amplios y la agenda de la salud es tan grande que ningún sector u organización puede hacer frente por sí solo.

## Metodología

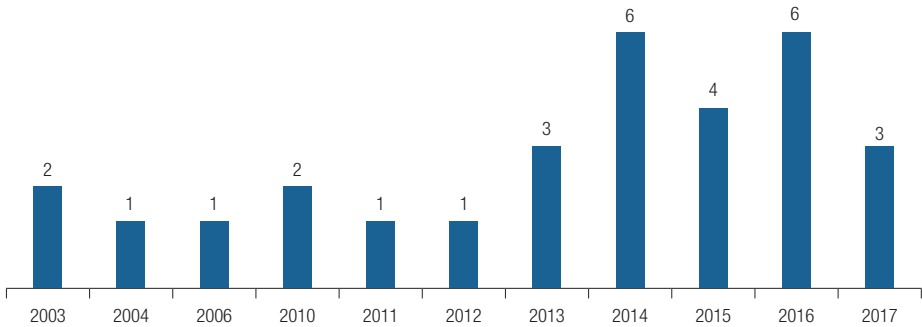
La propuesta metodológica con la cual se dio respuesta a la problemática planteada es el análisis descriptivo de información documental, que para Dulzaides y Molina (2004) es una forma de investigación cuyo objetivo es la captación, la evaluación, la selección y la síntesis de los mensajes subyacentes en el contenido de los documentos, a partir del análisis de sus significados, a la luz de un problema determinado. La ventana de observación de este análisis documental se distribuyó desde 2003 hasta 2017, combinando así literatura de la primera década del siglo XXI hasta los referentes bibliográficos actuales.

Sobre la base del análisis documental se llevó a cabo la búsqueda bibliográfica en bases de datos académicas de acceso libre y de otras que están suscritas al Sistema Nacional de Bibliotecas Rafael García-Herreros (<http://biblioteca.unimnuto.edu/>). Estas bases de datos fueron las siguientes: EbscoHost, ScienceDirect, Scopus, Virtualpro y Scholar-Google. Así mismo, se revisaron documentos de instituciones públicas, de ONG e informes institucionales y gubernamentales que tuvieran información pertinente al alcance de los objetivos propuestos en el presente estudio.

Para el desarrollo de la estrategia de búsqueda de información, las palabras claves que se utilizaron fueron las siguientes: *banca multilateral, asociaciones público-privadas, productividad y competitividad, generando diversas combinaciones booleanas*, principalmente AND, OR y NOT. De esta manera, se optimizó la investigación bibliográfica de estos conceptos. La distribución del número de fuentes por año de publicación se puede observar en la figura 1.

Figura 1. Distribución del número de fuentes por año de publicación

244



Fuente: elaboración propia.

Este análisis descriptivo de información documental se desarrolló en dos fases: la primera da respuesta a la revisión de la literatura, al estado del arte de la banca multilateral y a las APP como pilares teóricos de la investigación; la segunda analiza la influencia de la banca multilateral en el desarrollo de las APP en el escenario colombiano.

## Resultados

Diversos son los beneficios que trae consigo el apoyo de la banca multilateral. Su acompañamiento a través del otorgamiento de préstamos, la asistencia técnica y otros instrumentos de apoyo al desarrollo de los países de América Latina han tenido un papel de gran importancia y seguirán desempeñando un rol en la promoción del desarrollo (García, 2016). Un ejemplo de ello es el protagonismo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que en relación con las APP posee como principal labor el fomentar un escenario macroeconómico favorable para la implementación de este tipo de acuerdos, para lo cual ha establecido una agenda de promoción de las APP, primordialmente a través de programas de capacitación de agentes gubernamentales para que establezcan un marco legal y regulatorio que promueva la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura y en la provisión de servicios públicos (Cruz, 2016).

En América Latina, las APP se concentran en muy pocos países. Brasil y México representan el 65 % de todas las APP, mientras que Colombia, Perú y Chile representan el 15 % más (Hall, 2014). Al respecto, en la tablas 2 y 3 se relaciona el apoyo financiero de la banca multilateral a las APP entre 1985 y 2009 en las diferentes regiones del mundo y en los diferentes sectores.

Tabla 2. Asociaciones público-privadas financiadas por la banca multilateral entre 1978 y 2009, por región

Región	Número de APP	Valor en miles de millones de dólares
Europa	642	302,9
Asia	346	155
América Latina	253	82,4
Estados Unidos y Canadá	440	75,4
África-MENA (Oriente Medio y Norte de África)	66	29,2
<b>Total mundial</b>	<b>1747</b>	<b>644,8</b>

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, citada por Hall, 2014).

Tabla 3. Asociaciones público-privadas financiadas por la banca multilateral entre 1978 y 2009 por sector

Sector	Número de APP	Valor en miles de millones de dólares
Carreteras	567	306,7
Ferrocarriles	153	138,2
Agua	564	105,3
Otros (escuelas, hospitales, etc.)	463	94,6
<b>Total mundial</b>	<b>1747</b>	<b>644,8</b>

Fuente: OCDE (citada por Hall, 2014).

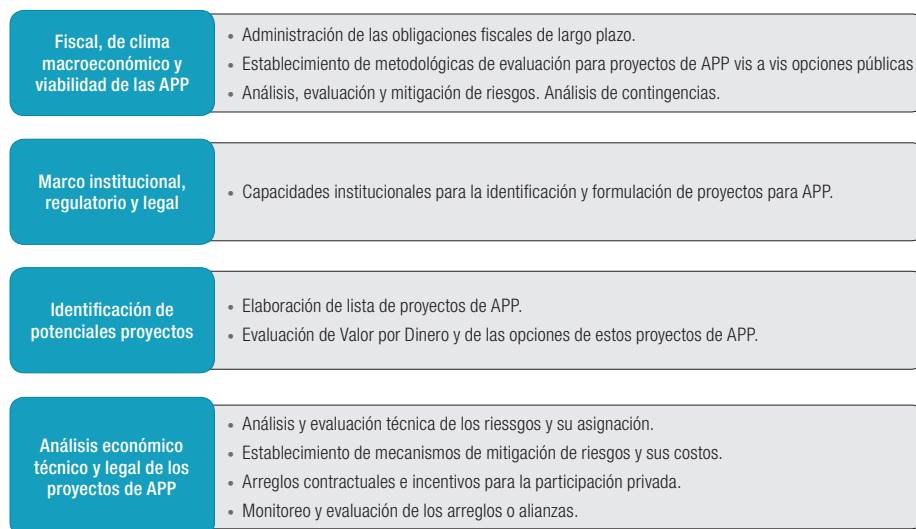
El modelo APP que el Banco Mundial y el BID recomiendan implementar contiene una serie de lineamientos específicos sobre el marco legal; directrices puntuales sobre el financiamiento de los proyectos; la forma de evaluar y aprobar proyectos APP, que incluye esquemas concretos de evaluación (como el método de comparación público-privado denominado valor por dinero), además de lineamientos para la divulgación de la información en materia de APP (Cruz, 2016).

El Banco Mundial, a través de diversas estrategias, impulsa las APP mediante el otorgamiento de préstamos a los gobiernos y de las asesorías, que incluyen reformas legales y normativas, apoyo a la selección de proyectos de APP y asistencia técnica y financiera para funcionarios públicos (Cruz, 2016). Una de ellas es el Laboratorio de Conocimiento de APP (2017), el cual reúne los recursos más relevantes y autorizados sobre las APP en un solo lugar para capacitar a los gobiernos y a sus asesores, para diseñar y entregar los mejores proyectos de infraestructura en su clase. Lanzado en 2015 por el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, el BID y el Grupo del Banco Mundial del Public-Private Infrastructure Advisory Facility, el Laboratorio de Conocimiento de las APP satisface las necesidades de los gobiernos y los profesionales por igual, llenando la brecha en un conocimiento fiable y confiable sobre APP.

Alborta, Stevenson y Triana (2011) señalan que el BID ha venido apoyando a la región de América Latina en la promoción, el financiamiento y la implementación de los proyectos de APP, desde el fortalecimiento del marco legal y regulatorio hasta la identificación y la preparación de proyectos, el financiamiento directo, el fomento del diálogo y la generación de conocimiento. Al respecto, las principales áreas de competencias del BID y los temas abordados que inciden en la operatividad de las APP se visualizan en la figura 2.

En el caso colombiano, la financiación obtenida de la banca multilateral se ha orientado hacia el desarrollo de la infraestructura productiva, de programas de mejoramiento de calidad de vida de la población de bajos ingresos y a la modernización y reforma estructural del Estado colombiano (Bautista, 2016). Según Hall (2014), el BID ha convenido otorgar a Colombia 25 millones de dólares, de los cuales 21 millones se destinarán a “promover la participación privada” con fondos públicos mediante un minucioso estudio de mercado y *marketing*.

Figura 2. Áreas de competencias del Banco Interamericano de Desarrollo y sus temas abordados en las asociaciones público-privadas



Fuente: elaboración propia con base en DPN (2017).

## Protagonismo de las asociaciones público privadas en Colombia

En cuanto a las realidades de las APP en Colombia, los resultados del *Informe trimestral del Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP)*, n.º 13, actualizados al 31 de marzo del 2017, relacionan los siguientes datos (DNP, 2017):

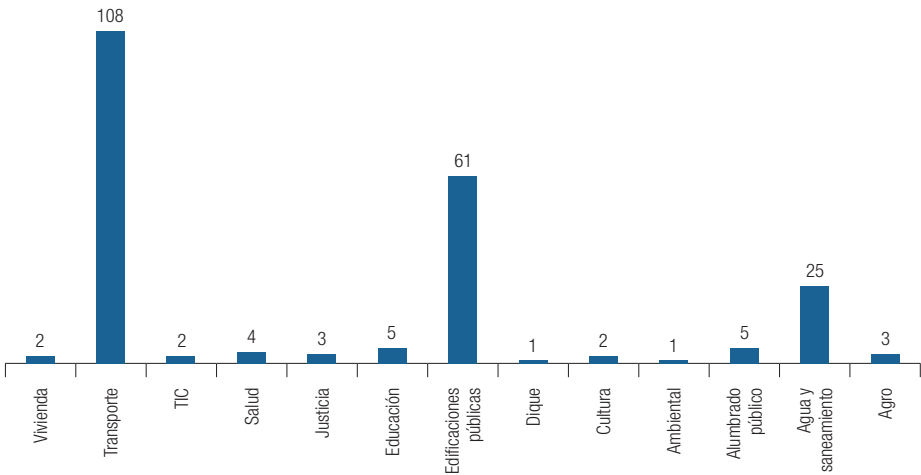
- Con corte al primer trimestre de 2017, han sido incluidos un total de 597 proyectos en el RUAPP, de los cuales 264 han sido rechazados o desistidos por el proponente.
- Durante el primer trimestre de 2017 se registraron 32 proyectos nuevos, lo que representa el 5,4% del total de proyectos registrados en el RUAPP, situación que evidencia la dinámica positiva en la generación de iniciativas de proyectos de infraestructura con el esquema de APP a escala nacional y territorial.

248

- A la fecha de corte, 68 de los 597 proyectos de APP incluidos en el RUAPP se encuentran en etapa de factibilidad o factibilidad en estudio. Los proyectos de transporte, de edificaciones públicas y renovación urbana representan el 59,3 % y el 21,8 % del total de registros, respectivamente.
- Bogotá lidera el mayor número de proyectos con 197 proyectos por desarrollarse en la ciudad, lo que representa el 33 % del total nacional, mientras que el departamento con mayor número de proyectos es Cundinamarca (80, cantidad que representa 13,4 %).

Respecto a los proyectos APP en curso por sectores, lideran los de vías, transporte urbano, edificaciones públicas y renovación urbana. Con base en las fases de prefactibilidad en estudio, se puede evidenciar la importancia que tiene el sector transporte, debido a que el 60 % del total de proyectos registrados pertenece a este sector, en las categorías de vías, aeropuertos, parqueaderos, trenes y transporte urbano. El 40 % restante corresponde a proyectos de carácter social en diversos sectores como agua y saneamiento, edificaciones públicas y renovación urbana, educación, salud, entre otros (DPN, 2017), tal como lo expone la figura 3.

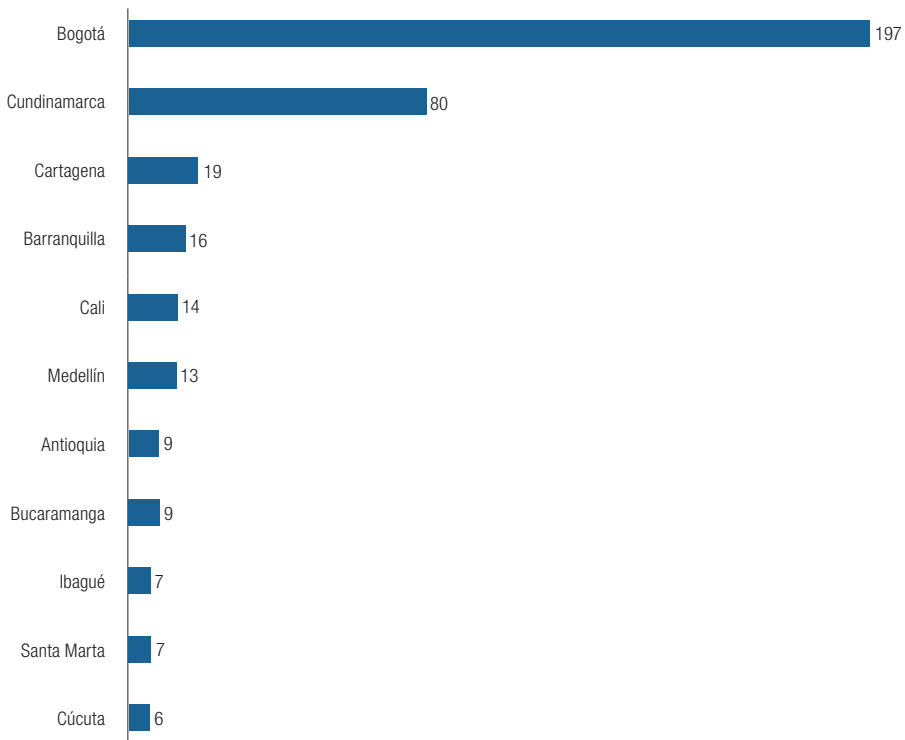
Figura 3. Proyectos de asociaciones público-privadas en curso en Colombia en el primer trimestre de 2017



Fuente: elaboración propia con base en DNP (2017).

Por localización geográfica, como lo plasma la figura 4, Bogotá y Cundinamarca continúan como líderes en el marco de los proyectos APP, puesto que aumentaron, en el primer trimestre de 2017, 15 y 3 proyectos respectivamente. Entre los 277 proyectos en estos territorios sobresale el sector de transporte, que representa el 56% de las iniciativas, seguido por el sector de la construcción de edificaciones públicas y renovación urbana y el de la salud. Otros entes territoriales como Cartagena, Santander, Antioquia, Cali y Medellín han seguido con la iniciativa de proyectos APP, principalmente en los sectores de agua, saneamiento básico, vías y transporte. Sumado a esto, las iniciativas de carácter nacional han ido incrementando notoriamente, con lo cual se evidencia la importancia, la evolución y el acogimiento que ha tenido el mecanismo de APP en el país (DNP, 2017).

Figura 4. Principales localizaciones de iniciativas de asociaciones público-privadas



Fuente: elaboración propia con base en DPN (2017).



Para Cruz (2016) algunos ejemplos de lo que no se considera como APP son: los contratos de gestión, que suelen incluir indicadores de rendimiento y requisitos similares a las APP, pero a menudo son cortos y no implican una importante inversión de capital privado; los contratos de operación y mantenimiento también están por fuera de la definición cuando son de corta duración y los contratos de arrendamiento financiero, que son contratos a largo plazo para proporcionar bienes públicos, pero difieren de las APP en que transfieren una responsabilidad significativamente menor del proyecto al sector privado.

## Conclusiones

Desde la óptica de la banca multilateral como una forma de cooperación para el desarrollo, su participación en el financiamiento de proyectos energéticos, de transporte, telecomunicaciones, agua, saneamiento, salud y educación, entre otros, se podría observar como una de sus funciones sustantivas, de tal forma que estos sectores mencionados se fortalezcan en beneficio de los prestatarios, es decir, de los países en desarrollo, por parte de los contribuyentes, que son los países desarrollados. Los diversos proyectos que ejecutan este tipo de organizaciones dinamizan el bienestar económico de la zona de influencia de estos, desde la generación de empleos, acceso a los mercados, mejoramiento de los servicios públicos para la población, disminución de la pobreza e inicio de procesos de transformación productiva de los diversos sectores e industrias.

Los recursos financieros facilitados por la banca multilateral otorgan a sus beneficiarios la capacidad de incrementar sus niveles de productividad y competitividad, lo que mejora sustancialmente la situación social y económica de algunos países del tercer mundo, que tienen la posibilidad de acceder a estos créditos desde la figura de las APP. De ahí la posibilidad para Colombia de mejorar su déficit de infraestructura debido a las dificultades de la gestión pública, a partir de la implementación de estos modelos combinados, contando, en primer lugar, con el apalancamiento financiero de la banca multilateral y, en segundo lugar, con la operatividad y la gestión del sector privado.

Dentro de la perspectiva de la sociedad, y más aún en Colombia con el estigma de la corrupción, que muchas veces deja de ser un rumor para convertirse en realidad, la idea de involucrar al sector privado en la gestión pública genera bastante resistencia. De esta forma también se evidencia una crítica fuerte a la apuesta por

las APP desde la posible privatización de los activos y bienes del Estado. Frente a lo anterior, desde la óptica de cualquier Estado latinoamericano el problema no es en sí la APP como modelo organizacional, sino lo es la búsqueda de intereses diferentes a los propuestos legalmente por este tipo de organizaciones.

Frente a lo anterior, la búsqueda de mecanismos con el fin de disminuir la ilegalidad y la corrupción en los proyectos APP en Colombia es necesaria, no solo con el fortalecimiento de los procesos de selección de inversionistas y modelos de relacionamiento contractual, sino también con la intervención de la banca multilateral como veedora de la administración de los fondos suministrados para el financiamiento de los proyectos. La productividad y la competitividad no deben ser las únicas metas. La transparencia se requiere de forma relevante; es un elemento que debe ir generando un alto valor para los usuarios del servicio, es decir, para la sociedad civil, que es la beneficiaria de los diversos planes. Esta debe ser parte fundamental del indicador de gestión del impacto humanista de las actividades, lo que representa un aporte a la visión financiera tradicional para la evaluación de estos proyectos.

La escasez de estudios frente al tema de las APP fue un limitante relevante para el desarrollo de la propuesta metodológica planteada. Sin embargo, el presente estudio genera la inquietud de fortalecer un proceso investigativo que caracterice la realidad del apalancamiento de la banca multilateral sobre las APP en un escenario geográfico mucho más específico, en especial el de Bogotá, que, como lo confirman los resultados anteriormente expuestos, es la región con mayor participación de iniciativas de este tipo de organizaciones, lo que la convierte en una población representativa en la intención de profundizar esta línea de investigación.

## Referencias

Alborta, G. Stevenson, C. y Triana, S. (2011). *Asociaciones público privadas para la prestación de servicios. Una visión hacia el futuro*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/5062>

Alonso, P., Pinto, D., Astorga, I. y Freddi, J. (2015). *Menos cuentos, más evidencia:*

*asociaciones público-privadas en la literatura científica*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/7270>

Banco Mundial. (2010). *El Banco Mundial en América Latina y el Caribe*. Recuperado de [http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/LCR\\_RefGd\\_Spa.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/LCR_RefGd_Spa.pdf)

Banco Mundial. (2015). *Banco Mundial*. Recuperado de: [http://www.unaids.org/sites/default/files/media\\_asset/worldbank\\_es.pdf](http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/worldbank_es.pdf)

Bautista, J. (2016). Evolución en los principios de contabilidad de la deuda pública y sus impactos en la gestión del endeudamiento público en América Latina. *Activos*, 12(22), 79-108. <https://doi.org/10.15332/s0124-5805.2014.0022.03>

Beltrán, A. y Guadalupe, C. (2014). *Asociaciones público-privadas en la educación: consideraciones de política y posibilidades para el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico. Recuperado de <http://agenda2014.pe/publicaciones/agenda2014-app-educacion.pdf>

Bonal, X. (2016). Educación y globalización. El problema de los países emergentes. *Páginas. Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, (4), 23-32.

Burgos, G. (2015). El Banco Mundial y los Derechos Humanos: un repaso crítico a los argumentos jurídico-doctrinales. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 10(1), 245-265. <https://doi.org/10.18359/ries.373>

Cámara de Comercio de Bogotá. (2010). *Alianzas público-privadas y seguridad ciudadana. Guía para la acción*. Recuperado de [http://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/3122/9193\\_20111115guiaalianzassegu.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/3122/9193_20111115guiaalianzassegu.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Cruz, D. (2016). *Asociaciones público-privadas desde la banca multilateral. Implementación en América Latina*. Bogotá: Antropos.

Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Abecé de las asociaciones público-privadas*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/1%20ABC%20APP.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Informe trimestral del Registro Único de Asociaciones Público-Privadas*. Boletín n.º 13. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacion%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/RUAPP%201%20Trimestre%202017.pdf>

Dulzaides, M. y Molina, M. (2004). Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso. *Acimed*, 12(2), 5-10.

Fondo Monetario Internacional (2016). *El FMI: datos básicos*. Recuperado de: <http://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>

García, L. (2016). Ventajas comparativas y desafíos de los bancos regionales de desarrollo: la experiencia de CAF. *Economía y Desarrollo*, 156(1), 6-19.

Gil, J. (2003). Financiación y gestión privada de infraestructuras y servicios públicos. *Asociaciones público-privadas. Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 32(11), 943-950.

Hall, D. (2014). *¿Por qué las asociaciones público-privadas (APP) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública*. Recuperado de [http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/rapport\\_sp\\_56pages\\_a4\\_lr.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/rapport_sp_56pages_a4_lr.pdf)

Herazo, N. (2014). *Importancia de la ley de asociaciones público-privadas (APP) en los proyectos de infraestructura vial en Colombia* (tesis de pregrado). Universidad de Medellín, Colombia.

Laboratorio de Conocimiento de APP. (2017). *Acerca del laboratorio de conocimiento*. Recuperado de <https://pppknowledgelab.org/>

Lichtensztejn, S. (2012). El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial: sus relaciones con el poder financiero. *Economía UNAM*, 9(25), 14-28.

Mballa, L. (2014). Desarrollo e integración en África Central: las alternativas de la banca multilateral. *Desafíos*, 26(1), 333-358. <https://doi.org/10.12804/desafios26.1.2014.09>

Moore, M. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. *Reforma y Democracia*, (34), 1-22.

Ordóñez, K. y Parra, V. (2017). Infraestructura de transporte vial: un factor de atraso para la competitividad de Colombia en la Alianza Pacífico (tesis de pregrado). Universidad de La Salle, Bogotá. Recuperado de <http://repository.lasalle.edu.co/handle/10185/21301>

Palomo, A. (2012). *Teoría y evolución de las organizaciones internacionales*. Recuperado de <https://relacionesinternacionalesuol.files.wordpress.com/2008/12/organismo-financiero-fmi3.pdf>

Pizarro, A. (2013). *El rol de la Banca Multilateral en la conformación de la deuda pública: el caso del Banco Mundial*. Recuperado de <http://www.scpm.gob.ec/wp-content/uploads/2013/08/2.4-Andr%C3%A9s-Pizarro-Banca-Multilateral.pdf>

Sada, H. y Sada, I. (2014). Evolución y análisis institucional del esquema de asociaciones público-privadas en México. *Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 9(17), 28-72.

Soto, R. (2013). América Latina: Entre la financiarización y el financiamiento productivo. *Problemas del Desarrollo*, 44(173), 57-78. [https://doi.org/10.1016/S0301-7036\(13\)71875-3](https://doi.org/10.1016/S0301-7036(13)71875-3)

Villafañez, D. (2015). Voces críticas con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. *Derecho y Cambio Social*, 12(40), 1-15.

Weishaupt, L. (2014). El papel del Fondo Monetario Internacional en la crisis económica y financiera actual (tesis de pregrado). Universidad Pontificia Comillas, Madrid, España.

Zevallos, L. Salas, V. y Robles, L. (2014). Asociaciones público-privadas para servicio de salud: ¿La solución al sistema de salud peruano? *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica*, 31(4), 769-774. <https://doi.org/10.17843/rpmesp.2014.314.132>