

EL REVELADOR INSTITUCIONAL. BOLETÍN No.25 DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO

Diego Orlando Bustos Forero

lun 15/07/2013 6:06 p.m.

Bandeja de entrada

Para: ANI <ANI@ani.gov.co>;

📎 1 dato adjunto

GUIA DE BUENAS PRACTICAS APP.pdf;

BOLETÍN No. 25



BUENAS PRÁCTICAS EN PROYECTOS APP

INTRODUCCIÓN

Como quiera que la vinculación de capital privado a la función del Estado, ha sido una política de los últimos años en el país, no pocos son los documentos que se han extractado en relación con las Asociaciones Público-Privadas. Uno de ellos, publicado por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, diseñado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el cual versa de modo general sobre el tema de APP.

Dicho documento no se apega conceptualmente a la realidad de la entidad, como tampoco a la Ley 1508 de 2012, pero otorga una visión interesante del origen y del concepto de APP, así como de las buenas prácticas que deben rodear las asociaciones público-privadas en todas sus etapas. De tal suerte, solicitamos una lectura escrupulosa del documento adjunto.

DEFINICIÓN



Por definición contenida en el Documento CONPES 3615 del 28 de Septiembre de 2009, el cual trata de la "Iniciativa para la Modernización y Gestión de Activos Fijos Públicos" la APP es una tipología de relación público privada, materializada en un contrato, entre una organización pública y una compañía privada para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados en un contexto de largo plazo, financiados indistintamente a través de pagos diferidos en el tiempo por parte del Estado, de los usuarios o una combinación de ambas fuentes.

EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Una de las experiencias más destacadas a nivel mundial en el desarrollo de infraestructuras bajo el esquema de APP es la del gobierno británico, que ha impulsado el desarrollo de casi 900 proyectos con un valor acumulado de inversión de más de US\$ 120 mil millones a través de los denominados "Public-Private Partnerships (PPP)". En Asia, Corea tiene el liderazgo con más de 450 contratos desarrollados a través de esquemas APP. Para el caso de América Latina, la figura más utilizada es la Concesión, indistintamente si la financian los usuarios sin comprometer presupuesto público o de si el estado aporta algún monto de dinero.

DIFERENCIAS ENTRE EL CONTRATO DE CONCESIÓN Y LA APP

La celebración de Asociaciones Público-Privadas puede darse a través de numerosas variantes y diferentes esquemas contractuales que incluyen desde contratos de operación y mantenimiento, pasando por concesiones, hasta llegar a esquemas complejos donde se incorporen diferentes gamas de responsabilidades para provisión, operación y mantenimiento del bien y/o el servicio.

El esquema APP puro, a diferencia del contrato de concesión estándar, hace mayor énfasis en una modalidad de estructuración del proyecto en la cual toma relevancia la prestación de un servicio acorde con estándares predefinidos, que buscan mejorar la calidad de los servicios prestados a los usuarios.^[1]

ASPECTO	CONCESIÓN	APP PURO
Fuente de repago de la inversión	A través del cobro a los usuarios y eventualmente a través de pagos diferidos del presupuesto público.	A través de pagos diferidos provenientes del presupuesto público. Eventualmente mediante el cobro a los usuarios, y/o a través del desarrollo de negocios conexos a la prestación del servicio público.
Variables de adjudicación	Cobro por uso del servicio; ingreso esperado; plazo, entre otras.	Flujos de pago solicitado a la Entidad Ejecutora y condiciones del nivel de servicio.
Plazo del contrato	Entre 20 y 30 años	Entre 20 y 30 años
Tarifas	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Estructura tarifaria definida en el contrato. ▲ Nivel tarifario definido en el proceso de selección 	Generalmente no hay tarifa a los usuarios. Eventualmente en el caso de cobro a usuarios, la estructura tarifaria estará definida en el contrato.
Pagos de la Entidad Ejecutora	En aquellos proyectos que no son autofinanciables con la tarifa que pagan los usuarios, se establecen pagos del Concedente, los cuales se efectúan con periodicidad semestral o anual.	La entidad ejecutora realiza, a partir de la puesta en servicio del activo, pagos trimestrales o semestrales durante el periodo de explotación del activo, que son predefinidos en el proceso de selección. Estos pagos pueden ser: <ul style="list-style-type: none"> ▲ Pagos por disponibilidad, que son generalmente fijos y pueden estar sujetos a deducciones. ▲ Pagos por el uso, que son pagos variables en función de la cantidad de servicios prestados.
Distribución de principales riesgos	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Riesgo predial: Lo asume el Concedente. ▲ Riesgo de Construcción: Lo asume el Concesionario. ▲ Riesgo de incumplimiento de niveles de servicio: No es considerado de manera prioritaria en la regulación del contrato. 	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Riesgo predial: Lo asume el Concedente. ▲ Riesgo predial: Lo asume el Contratista. ▲ Generalmente no hay riesgo de demanda ya que el pago principal es realizado por la Entidad Ejecutora sujeto solo al cumplimiento de estándares de servicio. ▲ Riesgo de incumplimiento de niveles de servicios: Fundamental y prioritario en la ejecución del contrato.
Regulación durante la etapa de operación	Los requerimientos técnicos solicitados en el contrato durante la etapa de explotación de la concesión	Los requerimientos técnicos solicitados en el contrato durante la etapa de explotación corresponden a requerimientos de cada servicio con base en especificaciones de

<p>corresponden básicamente a requerimientos de conservación de la infraestructura y de explotación de los servicios relacionados, los cuales son regulados con base en programas de conservación cuyo incumplimiento es sancionado con penalidades.</p>	<p>servicio e indicadores claves de cumplimiento.</p>
--	---

Tabla 1. Comparativo Contrato de Concesión Vs. APP

BUENAS PRÁCTICAS EN PROYECTOS APP

Las buenas prácticas de los proyectos APP, deben iniciar desde la fase de estructuración, la cual es muy importante, porque en ella se definen todos los costos y riesgos del proyecto en todas sus etapas, así como su conveniencia para ejecutarlo como proyecto público (contrato de obras) o bajo la modalidad de APP. Las principales recomendaciones a tener en cuenta en las diferentes fases son:

Etapa de Estructuración

- ▲ Determinar adecuadamente los costos en cada una de las fases del proyecto.
- ▲ Dotar de un marco legal adecuado que brinde estabilidad al proyecto.
- ▲ Diseñar una estructura financiera sólida y atractiva para las fuentes de financiamiento.
- ▲ Regular los beneficios obtenidos por los refinanciamiento de la deuda, con la finalidad de que el Estado obtenga ahorros derivados de dichos refinanciamientos.

Etapa de Contratación

- ▲ Ser consistente en la transferencia de riesgos establecida en la estructuración. Un contrato bajo un esquema APP en que, en la práctica, la Entidad Ejecutora retiene riesgos que en la estructuración se transfirieron al contratista, no solo presenta una falla en el proceso de estructuración, sino que además dicha falla resultará en un doble costo para el sector público, ya que el riesgo será incorporado a la estructura de precios del contratista, pero a pesar de ello, deberá ser asumido por la entidad ejecutora en el momento en el que este se materialice.
- ▲ Al tratarse de un contrato a largo plazo, las especificaciones deberán lograr, dentro de lo posible, abarcar todas las situaciones a través del tiempo.
- ▲ Como los contratos bajo la modalidad APP transferirán riesgos de largo plazo, las especificaciones deberán incentivar que el Contratista optimice su inversión a través de la totalidad de la vigencia del contrato.
- ▲ Las especificaciones del contrato deberán establecer indicadores de gestión y estándares de servicio.
- ▲ Establecer sistemas de seguimiento organizados, fortalecidos y versátiles que permitan verificar el cumplimiento del contrato (Interventorías).
- ▲ Garantizar que se cumpla el equilibrio entre la función social del estado y el beneficio privado del contratista.

"Para destruir las malas prácticas, la ley es mucho menos útil que los esfuerzos individuales." Ganivet, Ángel

Con un muy cordial saludo,

[1] Tomado del documento Guía de Buenas Prácticas para la Ejecución de Proyectos de Asociación Público-Privada. Ministerio de Hacienda, Departamento Nacional de Planeación. Banco Interamericano de Desarrollo.

Diego Orlando Bustos Forero

Jefe de Oficina - 6

Oficina de control Interno

Presidencia

PBX: 571 - 3791720 Ext: 1422

Calle 26 Nro. 59 - 51 Edificio T4, Piso 2

Bogotá D.C. – Colombia - www.ani.gov.co





Por favor piense en el medio ambiente antes de Imprimir este correo

La información contenida en este correo electrónico es propiedad de la Agencia Nacional de Infraestructura.; es confidencial y para uso exclusivo de el (los) destinatario(s) / Si ha recibido este mensaje por error; por favor notifíquesele inmediatamente al remitente: no copie, imprima, distribuya ni difunda su contenido. Las opiniones, conclusiones e informaciones que no estén relacionadas directamente con el negocio de la Agencia Nacional de Infraestructura. deben entenderse como personales y no están avaladas por la compañía.