

Documento Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación



3615

INICIATIVA PARA LA MODERNIZACIÓN Y GESTIÓN DE ACTIVOS FIJOS PÚBLICOS

DNP: DIES – GEINF - PRAP
MHCP: DGCPN – SBI

Version aprobada

Bogotá, D.C., 28 de septiembre de 2009

Resumen

Actualmente, la infraestructura de las entidades públicas no responde a las necesidades operacionales y estratégicas de las mismas, afectando la calidad de los servicios que prestan.

La restricción del gasto del Gobierno Nacional Central y del presupuesto destinado a la modernización de los activos fijos¹ que se requieren para realizar una eficiente gestión pública, la falta de proyección estratégica en materia de desarrollo de infraestructura y el bajo nivel de integración al mercado inmobiliario de los activos fijos de las entidades públicas, son algunos de los aspectos que han impedido el mejoramiento de la infraestructura pública, que constituye un factor determinante en la calidad de los servicios o actividades operacionales a cargo de dichas entidades.

En consecuencia, es necesario explorar alternativas que permitan al Estado encontrar fuentes de recursos complementarias al Presupuesto General de la Nación y esquemas de gestión con participación del sector privado, que permitan modernizar la infraestructura existente y desarrollar la nueva infraestructura requerida, de manera que las entidades públicas funcionen de forma eficiente y mejoren la prestación de sus servicios a los ciudadanos.

En este sentido, es pertinente establecer las acciones que se requieren para facilitar el uso de mecanismos de financiación complementarios y apoyar la estructuración de proyectos tendientes a la modernización y aprovechamiento de los activos fijos de las entidades públicas, así como estrategias para la vinculación del sector privado al desarrollo de este tipo de infraestructura pública.

Dentro de los mecanismos que han resultado efectivos para efectuar el diseño, construcción, financiación y operación de infraestructura pública se encuentran los esquemas de Asociación Público Privada – APP, que el país puede desarrollar y promover, como alternativa de solución en la búsqueda de nuevas fuentes de financiación y como

¹ Activos fijos entendidos en este documento como aquellos que requieren las entidades para el desarrollo de sus funciones.

alternativa de gestión que contribuya a optimizar el uso de los bienes públicos en beneficio de la sociedad.

Clasificación: Y050

Palabras Claves: Infraestructura, activos fijos, modernización, gestión de activos, capital privado, Asociación Público Privada, APP, participación privada.

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. ANTECEDENTES	7
Antecedentes Generales	7
Justificación	11
III. MARCO CONCEPTUAL.....	13
IV. DIAGNÓSTICO.....	20
A. Problema central	20
B. Efectos del problema central	21
C. Ejes problemáticos	25
V. OBJETIVOS.....	28
A. Objetivo central	28
B. Objetivos de largo plazo	28
C. Objetivos Especificos	29
VI. PLAN DE ACCIÓN	29
VII. RECOMENDACIONES	34
VIII. ANEXOS.....	36

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social -Conpes- los lineamientos generales de política del Gobierno Nacional para la modernización, gestión eficiente y operación de los activos fijos públicos, a través de fuentes de recursos complementarias al Presupuesto Nacional y la institucionalidad de esquemas de gestión con vinculación del sector privado.

I. INTRODUCCIÓN

De manera conjunta, representantes de diferentes entidades públicas², la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP, la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible –DIES- y el Programa de Renovación de la Administración Pública - PRAP³ del Departamento Nacional de Planeación - DNP, han identificado que la infraestructura de algunas entidades públicas no responde a sus necesidades operacionales y estratégicas, y que algunos activos fijos públicos no están siendo gestionados ni modernizados de manera efectiva. Existen grandes limitaciones de recursos para la modernización y gestión de este tipo de activos, restricciones presupuestales y desconocimiento de alternativas de gestión, que dificultan el cumplimiento del compromiso del Estado en relación con la prestación de un servicio público eficiente. En consecuencia, se han generado necesidades para el sector público en términos de modernización y gestión de los activos fijos que se requieren para realizar una eficiente gestión pública.

Por esta razón, es necesario identificar alternativas viables para modernizar y gestionar los activos fijos públicos, buscando fuentes de financiación complementarias al Presupuesto Nacional, que involucren al sector privado para el mejoramiento de la capacidad operativa y estratégica de las entidades y por ende, de los servicios que presta el Estado a los ciudadanos. Así mismo, los convenios con entidades territoriales representan

² De los sectores defensa y salud principalmente. En particular, el Ministerio de Defensa presentó al DNP y al MHCP una iniciativa para la modernización de la infraestructura de la fuerza pública, que sirvió de base para la elaboración del presente documento.

³ Documento Conpes 3251. “Renovación de la administración pública: programa para la gestión eficiente de activos públicos (Fase I: Activos fijos: inmobiliarios)”. Octubre 20 de 2003.

una interesante alternativa de financiación diferente al presupuesto nacional para esta iniciativa.

A lo largo del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 *“Estado comunitario: Desarrollo para todos”*, adoptado mediante Ley 1151 de 2007, se reafirma el interés del Gobierno por impulsar la participación privada, como actividad complementaria a la actividad pública, debido a la importancia que tiene el sector privado en el crecimiento del País. *“El Estado Comunitario es un árbitro, no un invasor de la actividad privada. Es un complemento, no un sustituto de ella. Muchas de las inversiones públicas contenidas en este Plan han sido diseñadas con ese criterio de complementariedad en mente.”*⁴

El presente documento consta de siete (7) secciones incluyendo la presente introducción. En la segunda sección se narran los antecedentes sobre gestión de activos fijos, se analizan las medidas y políticas que han sido implementadas por el Gobierno en esta materia, y se exponen las razones por las cuales se presenta la política contenida en este documento CONPES. En la tercera sección se enuncia el marco conceptual del documento, donde se presentan fundamentos teóricos sobre la gestión de activos fijos y las alternativas de consecución de recursos para financiar la modernización de la infraestructura pública. Posteriormente, en la cuarta sección se presenta un diagnóstico de la problemática actual en torno a la gestión y modernización de los activos fijos que se requieren para realizar una eficiente gestión pública; en la quinta, se presentan los objetivos generales y específicos que buscan resolver la situación actual. En la sexta sección se expone el plan de acción con las actividades concretas que se deben realizar para alcanzar los objetivos planteados y finalmente, en la última sección, se presentan las recomendaciones orientadas a la solución de la problemática planteada.

⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010: Estado comunitario: Desarrollo para todos. Capítulo 1. Numeral 1.1

II. ANTECEDENTES

Antecedentes Generales

En el periodo 1997-2000, el Gobierno Colombiano, a través del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras –FOGAFIN-, diseñó e implementó un esquema para la recuperación de activos improductivos de las entidades financieras, en desarrollo del cual, en el mes de septiembre de 2000, FOGAFIN adquirió el 99.99% de las acciones de Central de Inversiones S.A.-CISA⁵, con el fin de utilizar a esta entidad como vehículo (colector) para la recuperación de los activos improductivos de las entidades financieras de naturaleza estatal, diseñando a la vez, un marco jurídico especial que le permitiera ajustarse a las funciones que le fueron asignadas.

Posteriormente, en virtud del CONPES 3251 de 2003⁶, se dio inicio a la implementación del Programa de Gestión de Activos -PROGA-, como una de las reformas transversales del Programa de Renovación de la Administración Pública, cuyo objetivo fue el de *“desarrollar un sistema de gestión eficiente de activos públicos que maximizara el retorno económico y social de los activos del Estado”*, con el fin de generar eficiencia en la gestión de los activos improductivos de propiedad de las entidades públicas y reducir de esta manera las erogaciones de administración y mantenimiento generadas por los mismos.

Los cuatro objetivos del PROGA desarrollados entre 2003 y 2007 fueron: (i) Crear el Sistema de Gestión de Activos –SIGA- para capturar o proveer información física y

⁵ Sociedad comercial de economía mixta, indirecta, del orden nacional, de naturaleza única y sujeta en la celebración de todos sus actos y contratos al régimen de derecho privado. Tenía por objeto la adquisición, administración o enajenación de activos, incluidos los derechos en procesos liquidatorios, cuyos propietarios fueran el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, los establecimientos de crédito de naturaleza pública y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. A partir del año 2007 pasó a ser una sociedad vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través del Decreto 4819 de 2007, Decretos 1207 y 3409 de 2008, ampliándose el objeto de CISA así: *“CISA tendrá por objeto gestionar, adquirir, administrar, comercializar, cobrar, recaudar, intermediar, enajenar y arrendar, a cualquier título, toda clase de bienes inmuebles, muebles, acciones, títulos valores, derechos contractuales, fiduciarios, crediticios o litigiosos, incluidos derechos en procesos liquidatorios, cuyos propietarios sean entidades públicas de cualquier orden o rama, organismos autónomos e independientes previstos en la Constitución Política y en la ley, o sociedades con aportes estatales de régimen especial y patrimonios autónomos titulares de activos provenientes de cualquiera de las entidades descritas, , así como prestar asesoría técnica y profesional a dichas entidades en el diagnóstico y/o valoración de sus activos y sobre temas relacionados con el objeto social. Para efectos de la gestión sobre activos fijos inmobiliarios, CISA podrá, igualmente, realizar ofertas de adquisición a terceros de carácter público o privado, de vivienda VIS nueva o usada que cumpla con las características que para el efecto establezca el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”*.

⁶ Conpes 3251. Renovación de la administración pública: programa para la gestión eficiente de activos públicos (Fase I: Activos fijos inmobiliarios). Octubre 20 de 2003.

jurídica sobre los bienes inmuebles de cada entidad⁷; (ii) fortalecer institucionalmente las decisiones tomadas para la gestión eficiente de activos fijos inmobiliarios a través de la creación de la Comisión Intersectorial de Gestión de Activos Fijos Públicos⁸, (iii) elaborar e implementar cambios normativos⁹ requeridos para lograr una gestión eficiente de activos fijos y (iv) diseñar ventas estructuradas de los bienes inmuebles de la Nación para maximizar su retorno económico y social¹⁰.

Durante el periodo enero de 2001 a junio de 2007, CISA recaudó en efectivo más de 3,2 billones de pesos, mediante la venta de 10.227 inmuebles y la normalización de más de 133.000 obligaciones de cartera, resultado altamente favorable para la Nación y para la recuperación del sistema financiero colombiano. En julio de 2007 se produjo la venta de un portafolio de activos de más de 185.000 créditos y 4.200 inmuebles a un consorcio internacional, lo cual redujo en más de un 90% los activos bajo gestión de CISA.

Reconociendo el trabajo adelantado por el PROGA y por CISA, en materia de gestión de activos fijos públicos y el impacto fiscal y económico logrado por su gestión, se dieron los lineamientos para la institucionalización del PROGA y el posicionamiento de CISA como la gran colectora de bienes del Estado en virtud de lo establecido por el CONPES 3493 de octubre del 2007. De igual manera, con fundamento en dicho documento se dio el inicio a la transferencia de la propiedad accionaria de Central de Inversiones S.A.- CISA, de FOGAFIN al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, buscando ampliar el campo de acción de la entidad en materia de gestión de activos improductivos a todos los activos del sector público, que hasta ese entonces estaba limitado a aquellos relacionados con establecimientos de crédito públicos.

⁷ A la fecha, 10.765 bienes inmuebles se encuentran reportados en el SIGA, se han realizado 4.135 estudios de títulos con fines de saneamiento jurídico, 1.591 avalúos de bienes inmuebles y se han generado ingresos y ahorros acumulados por gestión eficiente de bienes del Estado por un valor de \$1.01 Bn (Corte 31 de julio de 2009).

⁸ El Decreto 1830 de 2004, mediante el cual se creó la Comisión Intersectorial de Gestión de Activos fue derogado por el Decreto 3297 de 2009.

⁹ Ley 1105 de 2006 que modifica el Decreto – Ley 254 de 2001, Decreto 4695 de 2005, Decreto 4117 de 2005 que modifica los artículos 14, 15 y 17 del Decreto 855 de 1994, Decreto 961 de 2006 que modifica el artículo 8° del Decreto 1915 de 2003. Ley 1150 de 2007 que modifica la Ley 80 de 1993, Decreto 4848 de 2007, Decreto 4444 de 2008, Decreto 4637 de 2008 modificado por el Decreto 3297 de 2009.

¹⁰ Actualmente se encuentra en desarrollo un contrato celebrado entre CISA y el PNUD mediante el cual se pretende la valoración de por lo menos 400 inmuebles propiedad de las entidades públicas, que permita estructurar la venta a CISA de dichos bienes a título oneroso.

Como puede apreciarse, las actividades y esfuerzos realizados en materia de gestión de activos fijos públicos se han concentrado en activos fijos ociosos o improductivos, que no tienen incidencia directa sobre la operación y el objeto de las entidades públicas.

De esta manera, resulta pertinente analizar la temática desde las políticas que se deben generar para desarrollar la gestión de activos fijos que se requieren para realizar una eficiente gestión pública, buscando implementar esquemas que vinculen al sector privado a fin de canalizar recursos complementarios al presupuesto público y mejorar la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos.

En este sentido, la experiencia adquirida en materia de atracción de participación privada en diferentes sectores de infraestructura pública y en la construcción, operación y mantenimiento de la misma es de gran importancia para el montaje de proyectos tendientes al desarrollo y/o modernización de infraestructura pública en donde aún la participación del sector privado es escasa (educación, salud, justicia, defensa, edificaciones públicas, entre otros).

Este proceso de atracción de participación privada, iniciado a principios de los años 90 con la liquidación de entidades públicas y la privatización de parte de la banca y de las empresas industriales y comerciales del Estado, ha permitido avanzar en la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura pública de transporte, mediante la adjudicación de concesiones viales, aeroportuarias, portuarias y férreas; así mismo, en materia de telecomunicaciones, posibilitó el desarrollo del servicio de telefonía móvil celular, la apertura del mercado de larga distancia a nuevos operadores y una mejor oferta de televisión a través de la concesión de los canales nacionales; mientras que en el sector de energía, a través de la venta de activos en el sector y la entrada de operadores privados, ha hecho posible la mejora en la prestación de los servicios y el aseguramiento de la oferta en el largo plazo.

Son múltiples los beneficios alcanzados a través de la vinculación del sector privado, como se resalta en el Conpes 3538¹¹, en donde se concluye que *“la inversión del sector privado en infraestructura ha contribuido a incrementar la productividad, establecer empresas con solidez financiera, mejorar la gestión de las mismas, promocionar la competencia, aumentar la eficiencia en la construcción, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura, promocionar la inversión extranjera, propiciar programas de democratización de la propiedad accionaria, aumentar la cobertura y calidad de los servicios y adicionalmente, disminuir los recursos transferidos a empresas públicas y/o subsectores de infraestructura, incidiendo de manera positiva en las perspectivas de endeudamiento público y posibilitando el aumento de recursos destinados a otros sectores”*.

No obstante los resultados alcanzados en los sectores anotados, el Gobierno es consciente de la necesidad imperiosa de extender los beneficios de la participación del sector privado a los demás sectores en donde el Estado es partícipe y presta un servicio a los ciudadanos. Es por ello que el Gobierno Nacional, con el apoyo de la banca multilateral, a través de diversas cooperaciones técnicas en cabeza de MHCP, DNP y otras entidades, y del Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura – PPCI¹², en cabeza del DNP, viene explorando alternativas para el desarrollo de esquemas que permitan atraer inversión privada para la construcción, operación y/o modernización de infraestructura pública en donde aún la participación del sector privado es escasa. En particular, actualmente, con recursos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Subdirección de Banca de Inversión, y el Departamento Nacional de Planeación, a través de la Gerencia de Participación Privada en Infraestructura, en desarrollo de su acervo

¹¹ Conpes 3538 - Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por US\$14.185.000, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura -Tercera Etapa (PPCI III). Agosto 11 de 2008.

¹² El Programa de Apoyo al Proceso de Participación Privada y Concesión en Infraestructura – PPCI, iniciado en 1997, ha permitido el acondicionamiento de marcos regulatorios en los diferentes sectores de infraestructura, el fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional de diversas entidades públicas del orden nacional y regional, el diseño y la operación de concesiones de gran importancia para la economía nacional y el impulso al desarrollo de mecanismos de promoción de la participación privada en infraestructura a nivel nacional, departamental y municipal, así como la contratación de estudios técnicos de preinversión que constituyen la base para diversos procesos de licitación. Actualmente se encuentra en su tercera Fase y su objetivo central es fomentar la participación privada buscando promover una mejora en la provisión de los servicios y la calidad de la infraestructura física.

técnico y financiero y en su capacidad de brindar apoyo a otras instituciones y niveles de Gobierno, vienen trabajando conjuntamente en el diseño de instrumentos para la estructuración de proyectos tendientes al desarrollo y/o modernización de infraestructura bajo esquemas de Asociación Público Privada (en adelante APP), entendidos como procesos de vinculación de capital privado.

Justificación

Desde el Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 “*Hacia un Estado Comunitario*”¹³ se planteó la Renovación de la Administración Pública como mecanismo para alcanzar un Estado gerencial y transparente en las actuaciones del ejecutivo. Se enunció que la gestión pública debía estar enmarcada en un riguroso plan de austeridad dirigido por la Presidencia de la República, con la coordinación del Departamento Nacional de Planeación y con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Administrativo de la Función Pública. Dentro de este Plan, también se propuso la reducción de los gastos generales, los costos de aprovisionamiento, los gastos permanentes y la racionalización del uso de los activos y bienes de la Nación.

El mismo Plan identificó como cruciales las políticas para mejorar el funcionamiento del sector público y la sostenibilidad de las finanzas del Estado, reflexionando sobre el presupuesto orientado por resultados, el mejoramiento continuo y acciones para el incremento de la productividad. Entre estas medidas, denominadas reformas transversales, se destacó el diseño de una política integral para la gestión productiva de los activos de propiedad del Estado.

Sin embargo, a pesar de las grandes reformas que se han generado sobre gestión eficiente de activos fijos públicos, actualmente se mantienen algunas dificultades: (i) los mecanismos y los vehículos para desarrollar y financiar la modernización de infraestructura de las entidades públicas son inadecuados, (ii) los activos públicos se han quedado rezagados frente al dinamismo de los activos inmobiliarios del sector privado y al

¹³ Capítulo IV. “Incrementar la transparencia y eficiencia del estado”

desarrollo urbano, (iii) existe un alto desconocimiento de alternativas de gestión de los activos fijos distintos a los ociosos o improductivos, (iv) no existe proyección estratégica de infraestructura, (v) la inversión que se ha ejecutado en modernización de infraestructura ha sido mínima, (vi) el incremento de necesidades de la población y la evolución de la política del Estado, demandan la modernización de la infraestructura de las entidades públicas y una mejora de la eficiencia en la prestación de los servicios a su cargo. De lo anterior, se desprende que la infraestructura de algunas entidades públicas no sea la adecuada para responder a sus propias necesidades operacionales y estratégicas y por lo tanto, tampoco a la necesidades de la comunidad.

Por esta razón, es del interés del Gobierno Nacional establecer políticas para la gestión de los activos fijos públicos, encaminadas a optimizar el uso de los recursos del presupuesto nacional utilizando fuentes complementarias de recursos en el corto plazo y generar esquemas para la modernización, gestión y operación eficiente de dichos activos, que faciliten la solución de los problemas anteriormente mencionados.

En este sentido, resulta particularmente importante estudiar las diferentes herramientas de gestión de activos, para analizar la viabilidad de su uso por parte de las entidades públicas, y explorar la implementación de esquemas de Asociación Público-Privada (APP), que han sido ampliamente utilizados con éxito, en diversos sectores, en la gestión de diferentes tipos de activos públicos en países como el Reino Unido, Irlanda, Australia, Canadá, Estados Unidos y México, entre otros. Una de las experiencias más destacadas a nivel mundial en el desarrollo de infraestructura bajo esquemas APP es la del gobierno británico, que ha impulsado el desarrollo de casi 900 proyectos con un valor acumulado de inversión de más US\$ 120 mil millones¹⁴ a través de los denominados “Public-Private Partnerships” (PPP)¹⁵, involucrando al sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios de largo plazo en diversas áreas. Los principales sectores donde se han desarrollado esquemas PPP en el Reino Unido son salud, educación,

¹⁴ Fuente: Partnerships U.K.

¹⁵ Sigla en Inglés del Término “Asociaciones Público-Privadas”. El modelo de APP utilizado con más frecuencia en el Reino Unido es el de Private Finance Initiative (PFI).

comunicaciones, edificaciones públicas, vivienda social, servicios penitenciarios, defensa, manejo de residuos sólidos, medio ambiente, entre otros.

De la misma manera, es necesario capitalizar las experiencias adquiridas en la atracción de capital privado a los sectores de infraestructura, aprovechar las fortalezas de la institucionalidad existente, y fortalecer los programas de participación privada, para abarcar nuevos sectores y atender las necesidades de las diferentes entidades del Estado en esta materia, canalizando y difundiendo el conocimiento adquirido.

III. MARCO CONCEPTUAL

Para la adecuada comprensión del documento es necesario introducir algunos conceptos:

Asociación Público Privada (APP):

Es una tipología general 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. Dicha asociación se traduce en retención y transferencia de riesgos, en derechos y obligaciones para las partes, en mecanismos de pago relacionados con la disponibilidad y el nivel del servicio de la infraestructura y/o servicio, incentivos y deducciones, y en general, en el establecimiento de una regulación integral de los estándares de calidad de los servicios contratados e indicadores claves de cumplimiento.

Es así como, bajo un contrato APP, el sector privado tradicionalmente financia, diseña, construye o re-construye la infraestructura necesaria (escuela, hospital, prisión, etc) para la provisión de un servicio público (educación, salud, custodia, etc), y está encargado de proveer todos los servicios asociados a la gestión y mantenimiento de dicha infraestructura durante la duración del contrato, que por naturaleza es de largo plazo. Por

su parte, el sector público retiene la responsabilidad de proveer el servicio público y paga al sector privado por la prestación de todos los servicios relacionados a la infraestructura (no sólo por la construcción de la misma), siempre y cuando la calidad del servicio cumpla los requisitos estipulados en el contrato. Al ser el sector público, y no el usuario, el que paga por el servicio, el riesgo del nivel de utilización del servicio es retenido por el sector público. En ciertos casos, los ingresos para el sector privado son una mezcla de pagos por parte del usuario y pagos por parte del sector público.

El uso de esquemas APP para el desarrollo de proyectos requiere de un cuidadoso análisis y evaluación de los beneficios que conlleva la realización de un proyecto mediante este mecanismo, o lo que se conoce como “valor por dinero”. Un análisis cuantitativo y cualitativo de los beneficios o del “valor por dinero” implica una aproximación hacia el costo ajustado por la transferencia de riesgo de un proyecto desarrollado mediante un esquema APP, que permita comparar el costo de su implementación con aquel que implicaría el desarrollo del mismo proyecto si fuera provisto bajo un esquema tradicional de obra pública con un cálculo adecuado del costo, para el sector público, de mantener el activo en óptimas condiciones a lo largo de su vida útil, teniendo en cuenta no sólo el mayor costo que implica la vinculación de recursos del sector privado, sino también el costo de la transferencia de riesgos al mismo.

Gestión de Activos:

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 “*Hacia un Estado Comunitario*”¹⁶, define la gestión de activos como “*un sistema de gestión eficiente que comprende: a) la reasignación de activos entre entidades públicas, en función de sus necesidades; b) la liquidación de activos ociosos; y c) la optimización del uso físico y del manejo de los bienes inmuebles, con el objeto de minimizar las partidas presupuestales destinadas al mantenimiento y administración de activos*”. Allí mismo se mencionan los siguientes mecanismos, como herramientas de la gestión de activos: a) la compraventa; b)

¹⁶ Capítulo IV: “Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado”

el arrendamiento comercial o financiero de largo plazo; c) el aporte en especie a sociedades o proyectos; d) el leasing inmobiliario; y e) la concesión; entre otras.

De esta manera, en el presente documento, “gestión de bienes públicos” deberá entenderse según la definición establecida en el Plan Nacional de Desarrollo citado, haciendo énfasis en la importancia de hacer uso de alguno de los mecanismos mencionados u otros existentes para la construcción, operación y/o mejora de los bienes de las entidades públicas. Muchos de los mecanismos aquí señalados son de común uso en la estructuración de proyectos bajo esquemas APP. A continuación se presenta una breve descripción de los principales mecanismos en el sentido propuesto para este documento y algunas limitaciones actuales para su uso.

Compraventa:

En el artículo 1849 del Código Civil Colombiano, se define el contrato de compraventa como *“un contrato en que una de las partes se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero. Aquélla se dice vender y ésta comprar. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio”*.

A través de la venta de activos fijos de las entidades públicas, en cumplimiento de las políticas de gestión de activos ya implementadas y mencionadas en este documento, se podrían obtener recursos para financiar la modernización de la infraestructura existente, o para adquirir activos que cumplan con las necesidades de las entidades. Sin embargo, existen implicaciones legales y presupuestales para cada entidad que determinan la imposibilidad de usar de manera directa los recursos provenientes de la venta de sus activos en el mejoramiento de su infraestructura. Según la naturaleza jurídica de cada entidad pública, los recursos que se generan con la venta de los activos fijos de la misma, pueden hacer parte del patrimonio de la Nación y por lo tanto en ese caso, es necesario que la entidad cuente con apropiación presupuestal dentro de la Ley de Presupuesto General de la Nación de cada vigencia, del Marco de Gasto de Mediano Plazo y del Plan de Inversiones del periodo vigente, para que dichos recursos puedan ser utilizados en la modernización, gestión y operación de la infraestructura de la misma.

Permuta:

Según el artículo 1955 del Código Civil (C.C.): “*La permutación o cambio es un contrato en que las partes se obligan mutuamente a dar una especie o cuerpo cierto por otro*”. Cada permutante es vendedor de la cosa que da y comprador de la que recibe en cambio, y cada una de las cosas es precio de la otra. Cuando el precio consiste parte en dinero y parte en otra cosa, se entenderá permuta si la cosa vale más que el dinero; y venta en el caso contrario (Art 1850 del C.C.).

De lo anterior se desprende que la permuta de bienes públicos de igual valor no tendría implicaciones presupuestales; sin embargo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1850 del Código Civil, en aquellos casos en que el precio sea parte en dinero y parte en cosa y el dinero valga más que la cosa se tendrían las mismas implicaciones presupuestales que en un contrato de compraventa en materia de utilización del dinero recibido en la transacción.

Esta figura resulta de especial interés como vía de solución a las necesidades de infraestructura de varias entidades públicas, en la medida en que pueden ser intercambiados bienes no adecuados para el desarrollo de sus funciones por bienes que satisfagan sus necesidades.

Titularización:

En el capítulo XV de la Circular Externa 100 de 1995 de la Superintendencia Financiera se define la titularización como un “*mecanismo de movilización de activos que consiste en el agrupamiento o empaquetamiento de bienes presentes o futuros generadores de Flujos de Caja denominados “Activos Subyacentes”, mediante la creación de una estructura autofinanciada creada a través de un Vehículo de Propósito Especial (VPE) a partir del cual se emiten valores. La fuente exclusiva de pago de tales valores será el flujo de caja derivado de los Activos Subyacentes vinculados al proceso de Titularización*”.

Este mecanismo es una fuente de financiamiento de largo plazo que permite a las entidades públicas transformar activos o bienes generadores de flujos de ingresos en valores negociables del mercado de capitales.

El procedimiento para titularizar un activo o bien consiste en constituir un patrimonio autónomo o vehículo de propósito especial –VPE-, transferir los bienes o activos que generan el flujo de ingresos a dicho vehículo y emitir los títulos valores respectivos con cargo a dicho patrimonio, para de esta manera obtener la liquidez en el mercado de valores una vez que los títulos sean adquiridos por los inversionistas.

Así pues, la titularización inmobiliaria puede ser utilizada por las entidades públicas como mecanismo para modernizar, gestionar y operar su infraestructura, a cambio de comprometer un flujo de pagos futuros. En el sector privado es común el uso de esta figura para la construcción de edificaciones, cuyo canon de arrendamiento a futuro es la fuente de pago del valor emitido en el proceso de titularización.

Arriendo:

El artículo 1973 del Código Civil Colombiano, define el arrendamiento como un contrato en el que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio a un precio determinado. Según el artículo 1981, ibídem, que se refiere al arrendamiento de bienes inmuebles públicos, éstos se ven sujetos a todas las condiciones normales de un arrendamiento, como lo son el precio o renta, la determinación de dicho precio, la denominación de partes contratantes, entrega, derecho de retracto, arras y preferencia.

Por su naturaleza, el contrato de arrendamiento supone la entrega de un bien a título de uso y no a título de transferencia de dominio, lo que implica que una vez se termine el contrato, el bien es devuelto a su dueño.

El arrendamiento público, es una operación de arrendamiento puro en donde la organización pública o entidad privada con labores públicas es arrendadora o arrendataria de “bienes fiscales” ya sea muebles o inmuebles.¹⁷

Existe además la figura de venta y arrendamiento con posibilidad de recompra (o sale rent back), que permite al dueño de una infraestructura vender sus activos para emplear los recursos producto de la venta en el mejoramiento de los mismos, mientras que dispone de ellos a través de un contrato de arrendamiento de largo plazo, al final del cual retoma la propiedad del activo. Durante el tiempo que dure el contrato, el usuario paga, a la compañía arrendadora, un canon o renta periódica.

Leasing:

El artículo No 2° del Decreto 913 de 1993 define el Leasing como: “*la entrega a título de arrendamiento de bienes adquiridos para el efecto financiando su uso y goce a cambio del pago de cánones que recibirá durante un plazo determinado, pactándose para el arrendatario la facultad de ejercer al final del período una opción de compra. En consecuencia el bien deberá ser de propiedad de la compañía arrendadora derecho de dominio que conservará hasta tanto el arrendatario ejerza la opción de compra. Así mismo debe entenderse que el costo del activo dado en arrendamiento se amortizará durante el término de duración del contrato, generando la respectiva utilidad.*” El contrato de leasing financiero se rige por lo definido en este decreto y por las normas del Sistema Financiero.

¹⁷ Artículo 83, Decreto 2474 de 2008. “Arrendamiento y adquisición de inmuebles. Sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes de reforma urbana y reforma agraria, las entidades estatales podrán adquirir, previas las autorizaciones a que haya lugar, bienes inmuebles mediante negociación directa.

Para efectos de la adquisición de inmuebles, las entidades estatales solicitarán un avalúo comercial que servirá como base de la negociación. Dicho avalúo podrá ser adelantado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por cualquier persona natural o jurídica de carácter privado, que se encuentre registrada en el Registro Nacional de Avaluadores.

De igual manera, la entidad pública adquirente deberá realizar un estudio previo, que contemple diferentes alternativas en el sector, en el evento que en el mismo se encuentren inmuebles de similares características, caso en el cual deberán ser comparadas para elegir la de menor costo de acuerdo a las características técnicas requeridas.

En relación con el contrato de arrendamiento, la entidad pública observará lo previsto en el artículo 46 del presente decreto respecto al procedimiento de contratación allí señalado.

Parágrafo. Se entiende que la causal a que se refiere el literal i) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, comprende la posibilidad para la entidad estatal de hacerse parte de proyectos inmobiliarios, prescindiendo del avalúo a que se refiere el presente artículo, debiendo en todo caso adquirir el inmueble en condiciones de mercado.”

La Federación Colombiana de Compañías de Leasing - Fedeleasing define el leasing público como: *“Aquella operación de leasing financiero en donde uno de sus actores intervinientes son entidades públicas de carácter nacional, departamental y/o municipal o entidades privadas que ejercen labores públicas. Dicho rol puede asumirse ya sea como proveedor o arrendatario”*.

Este mecanismo permite a las entidades acceder para su uso, a un bien, pagando un canon mensual a largo plazo, al final del cual la propiedad de dicho bien pasa a ser de la entidad pública, siempre y cuando ejerza la opción de compra. Bajo esta modalidad, la propiedad del bien es de la entidad financiera durante la ejecución del contrato.

Contrato de concesión:

El literal 4° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define los contratos de concesión como *“aquellos que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden”*.

Existe la posibilidad de conceder a un inversionista privado la construcción, operación y mantenimiento de determinada obra pública dependiendo del atractivo de explotación comercial que presente la obra para el inversionista y de las posibilidades de financiación de la misma.

Dentro de estos contratos se pacta una obligación del concesionario de devolver la obra construida al Estado. El contrato de concesión es el instrumento más importante para

acoger la participación privada bajo condiciones de transparencia y competencia en las obras públicas.

IV. DIAGNÓSTICO

A. Problema central: La infraestructura de las entidades públicas y la gestión de sus activos fijos no responden a las necesidades estratégicas y operacionales de las mismas.

El problema que motiva la presentación de este documento radica en que la infraestructura de determinadas entidades públicas y la gestión de sus activos fijos no responden a las necesidades estratégicas y operacionales de las mismas.

La condición en la que se encuentra la infraestructura física de un número importante de entidades públicas, afecta de manera negativa la calidad de los servicios que son prestados al público por estas entidades y tiene un impacto en los costos de mantenimiento, que resultan ser crecientes por el alto grado de deterioro que presentan algunos de los activos de las mismas.

Según la información registrada en el SIGA, de la totalidad de bienes inmuebles¹⁸ de las entidades del nivel central, 222 inmuebles se encuentran ocupados para uso propio y de este número, el 20% de los inmuebles están catalogados en estado de conservación regular o malo, lo que refleja el estado físico en el que se encuentra la infraestructura de las entidades de nivel central.

De igual manera, el incremento de necesidades de la población y la evolución de la política del Estado, demandan la modernización de la infraestructura de las entidades públicas y una mejora de la eficiencia en la prestación de los servicios a su cargo.

¹⁸ Bienes inmuebles reportados en el SIGA: 10.765 (corte 31 de julio de 2009).

Finalmente, las entidades públicas no cuentan con los recursos ni herramientas suficientes para la estructuración de esquemas de financiamiento complementarios al presupuesto de la Nación, para el desarrollo, modernización y operación de los bienes que se requieren para realizar una eficiente gestión pública.

B. Efectos del problema central

El mal estado de las instalaciones citadas, en las que operan entidades públicas, así como la deficiencia de equipamiento y de herramientas para que los servidores de dichas entidades puedan desarrollar de manera adecuada las labores encomendadas a ellos, generan limitaciones para la adecuada ejecución de las funciones de las entidades del Estado y la provisión eficiente de los servicios que éstas prestan, afectando así a los ciudadanos usuarios de estos servicios.

La inadecuada disposición física para la atención al ciudadano, desde la óptica de la demanda de servicios, se caracteriza por filas constantes, problemas de comodidad, de salubridad, de inadecuada ventilación, ausencia de señalización, falta de disponibilidad de baños, de áreas para discapacitados, mujeres embarazadas o adultos mayores y de pésima imagen para la Administración Pública entre otros y además, desde la óptica de la oferta, se encuentran sitios que no cumplen con las mínimas especificaciones legales y técnicas para los servidores en cuanto a seguridad industrial, riesgos profesionales y condiciones adecuadas para desempeñar las labores propias de los servidores encargados de la atención ciudadana, generándose así un círculo vicioso entre ciudadanos mal atendidos y servidores en condiciones inapropiadas que impacta negativamente el servicio, la atención, los tiempos de respuesta y la calidad del mismo, escenario que deriva por un lado en percepciones negativas y bajas calificaciones ciudadanas para las instituciones, y por otro, en bajo sentido de pertenencia y poco compromiso institucional por parte de los servidores encargados de la atención a la ciudadanía.

Al respecto es importante mencionar que las edificaciones y áreas destinadas por la Administración Pública al servicio y la atención a la ciudadanía, son de la mayor

importancia dentro de un modelo de gestión integral en servicio al ciudadano, puesto que tal y como se señala en el Plan Nacional de Desarrollo¹⁹, es necesario identificar y mejorar los puntos de atención, así como los canales de comunicación y servicio.²⁰

Según la encuesta realizada por el DANE en Febrero de 2009 sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional, en un índice de 1 a 5, las categorías de suministro de implementos de trabajo, presupuesto y ayudas tecnológicas para los funcionarios fueron calificadas con valores que van de 3.22 a 3.51²¹, lo que refleja el nivel apenas aceptable de bienestar de los empleados públicos.

El nivel de bienestar de los trabajadores tiene implicaciones directas sobre el clima organizacional y el capital humano, que son aspectos que deben cuidarse para asegurar una eficiente prestación de los servicios por parte de las entidades y las empresas. Un estudio realizado a empresas de Viña del Mar en Chile (Marchant, 2002) que buscaba analizar su clima organizacional, evaluó la concepción del ambiente físico laboral: espacio y entorno físico. La prevalencia de insatisfacción por factores de clima organizacional evaluados permitió concluir que en las empresas encuestadas, factores como el espacio físico, el entorno y la infraestructura con que cuentan las personas en su lugar de trabajo, tienen una marcada influencia en el desempeño laboral. Este hecho, se traduce en una capacidad de operación no óptima que lleva a las entidades a prestar sus servicios de manera deficiente.

Otro efecto negativo se produce sobre la modernización misma de las edificaciones, asunto determinante para el ajuste de la infraestructura a la evolución de los servicios que demandan los ciudadanos. Las condiciones en las que se encuentran las instalaciones de determinadas entidades son en muchos casos un obstáculo para la modernización tecnológica y locativa en frentes como la implementación costo-eficiente de nuevas tecnologías de comunicaciones, de sistemas de seguridad, de sistemas de acceso y control

¹⁹ Capítulo 6.2.2. Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: desarrollo para todos.

²⁰ En este sentido, se requiere complementar lo establecido en el Decreto 2623 de 2009, “Por el cual se crea el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano”, el cual señala en el artículo 5º como uno de sus objetivos la necesidad de fortalecer los canales de atención al ciudadano en las entidades públicas, para lo cual la adecuada gestión de los activos estatales y en particular de sus inmuebles, es requisito esencial.

²¹ DANE. “Resultados Generales 2008, Encuesta Sobre Ambiente Y Desempeño Institucional Nacional”, Febrero 2009.

de acceso, de sistemas de ventilación y de adecuación de espacios en general. Aunque no existe una evaluación formal detallada del estado físico de dichos inmuebles a cargo de las entidades públicas, es posible que en algunos casos su nivel de deterioro o la forma en que fueron construidos (especialmente en construcciones muy antiguas) hagan aún más costosa su remodelación que una eventual demolición y construcción de edificaciones nuevas, en cuyo caso, si no se planifica su demolición, debe adjudicárseles otro uso. De igual manera, se debe tener en cuenta si los bienes objeto de modernización son de interés cultural, toda vez que de conformidad con el artículo 6 de la Ley 1185 de 2008, estos bienes deben contar con la autorización del Ministerio de Cultura para efectos de la enajenación o el préstamo de bienes de interés cultural del ámbito nacional entre entidades públicas²².

Así mismo, es claro que la antigüedad y el avanzado estado de deterioro de las edificaciones implican mayores y crecientes costos de mantenimiento. Sitter²³, autor de una ley de costos ampliamente citada en bibliografía especializada del tema, sostiene que aplazar una intervención sobre una edificación puede llegar a significar un incremento en los costos directos, por efecto de reparaciones, en progresión geométrica de razón 5. Por lo

²² Artículo 6°. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 397 de 1997 el cual quedará así:

“**Artículo 10.** Inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad. Los bienes de interés cultural de propiedad de entidades públicas, son inembargables, imprescriptibles e inalienables.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Cultura autorizará, en casos excepcionales, la enajenación o el préstamo de bienes de interés cultural del ámbito nacional entre entidades públicas. Las alcaldías, gobernaciones y autoridades de los territorios indígenas y de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, serán las encargadas de dar aplicación a lo previsto en este parágrafo respecto de los bienes de interés cultural declarados por ellas.

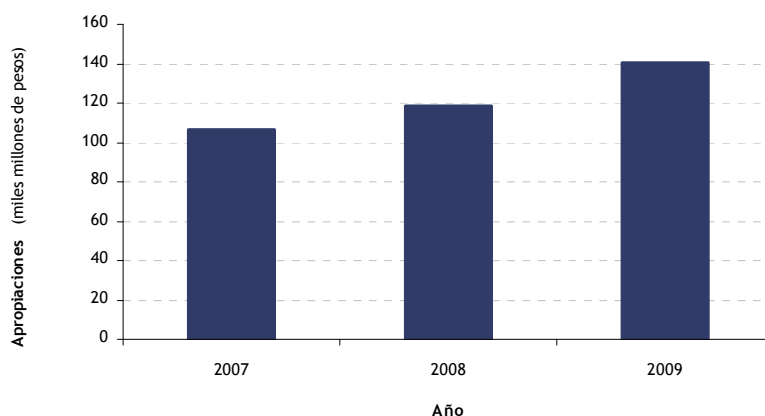
Las autoridades señaladas en este parágrafo podrán autorizar a las entidades públicas propietarias de bienes de interés cultural para darlos en comodato a entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, hasta por el término de cinco (5) años prorrogables con sujeción a lo previsto en el artículo 355 de la Constitución Política, celebrar convenios interadministrativos y de asociación en la forma prevista en los artículos 95 y 96 de la Ley 489 de 1998 o en las normas que los modifiquen o sustituyan, y en general, celebrar cualquier tipo de contrato, incluido el de concesión, que implique la entrega de dichos bienes a particulares, siempre que cualquiera de las modalidades que se utilice se dirija a proveer y garantizar lo necesario para la protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación de los mismos, sin afectar su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad”.

²³ Tomado del artículo 4 del volumen 3 de la “Revista de Ingeniería y Arquitectura” de Cuba. Juan Miguel Arencibia Fernández.

anterior, es importante encontrar soluciones no sólo a la modernización de la infraestructura existente sino a la provisión de un mantenimiento adecuado y oportuno sobre la misma.

En los Presupuesto Generales de la Nación de los años 2007, 2008 y 2009 se hace evidente el crecimiento del rubro de mantenimiento de la infraestructura administrativa de las entidades del nivel central. El siguiente gráfico muestra la tendencia creciente de mantenimiento en los últimos años.

Gráfico No. 1 Presupuesto de Mantenimiento de la Infraestructura Administrativa de las Entidades del Nivel Central



Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DIFP del Departamento Nacional de Planeación

La tasa de crecimiento del gasto en mejoramiento de infraestructura de 2008 frente al año inmediatamente anterior fue de 11% y para el presupuesto del 2009 se ha presentado un incremento estimado del 19% frente al cierre del 2008.

Por otra parte, la ubicación de la infraestructura actual de determinadas entidades, no es estratégica y podría beneficiar a otras entidades públicas que la requieran. Para sectores como defensa la infraestructura debe responder a los cambios del ambiente

estratégico, para mitigar el incremento de los costos de operación y los riesgos para la población.

Todos estos efectos combinados llevan a que el sector público acumule activos fijos públicos obsoletos, inadecuados y costosos, para la operación de las entidades públicas.

C. Ejes problemáticos

I. Insuficiencia de recursos públicos para inversión en modernización y operación de infraestructura pública

Desde el momento en que cada una de las entidades públicas ha adquirido sus activos fijos hasta hoy, la inversión en modernización de su infraestructura ha sido mínima. En principio se ha asignado un bajo nivel de recursos gubernamentales debido a dos causas fundamentales: i) la restricción del gasto fiscal (que es hasta ahora la única fuente de recursos que han sido utilizados), y ii) dentro del gran contexto de las necesidades del país, el mejoramiento y acondicionamiento de dichos activos fijos, no ha podido ser atendido de manera prioritaria y por lo tanto, no existe proyección estratégica de la infraestructura de las entidades públicas.

Son muchas y crecientes las necesidades de la población, que debe cubrir el Estado, lo que hace compleja la labor de priorización y asignación de recursos públicos, en particular para la modernización, operación y gestión de activos fijos públicos, en la medida en que las inversiones en esta materia aparentan un bajo impacto social de corto plazo.

Por ello, se requieren mecanismos alternos de apalancamiento de recursos para estas inversiones por parte del sector privado. La inversión del sector privado en infraestructura ha contribuido no solamente al financiamiento y desarrollo de la misma con fuentes alternas al presupuesto Nacional en los últimos 20 años, sino también a incrementar la productividad de los servicios de infraestructura y mejorar los niveles de calidad y

eficiencia en la construcción, operación y mantenimiento de la misma; incidiendo de manera positiva en el contexto macroeconómico del país, sin presionar el endeudamiento público en el corto plazo y dándole la posibilidad a la Nación de redistribuir el presupuesto de inversión en otros proyectos.

II. Desconocimiento de alternativas de gestión de activos por parte de las entidades públicas

Otro eje problemático sobresaliente es el desconocimiento a profundidad, por parte de las entidades públicas, de las alternativas que ofrece el mercado inmobiliario para la ejecución de proyectos, de las herramientas de financiación existentes para el desarrollo de los mismos y de la instrumentalización de dichas herramientas; situación que se presenta nuevamente como consecuencia de la priorización que hacen las entidades respecto a la ejecución de sus actividades principales (aquellas desarrolladas en cumplimiento directo de sus funciones) y la limitación de recursos para el estudio y análisis adecuado de las soluciones a los problemas que enfrentan en materia de infraestructura de funcionamiento.

III. Exceso de crecimiento de la demanda por servicios frente a la oferta.

La tasa de crecimiento poblacional en Colombia ha sido de 1,2%²⁴ promedio anual entre 2000 – 2008, lo que se traduce en un incremento de la demanda por servicios que presta el Estado. Sin embargo, la infraestructura en muchos casos no sólo permanece igual en tamaño sino que sufre las consecuencias del deterioro que causa el tiempo sobre ella, sin una adecuada intervención en mantenimiento; a lo que se suma la ausencia en las entidades de una conciencia de planificación estratégica de infraestructura para el desarrollo de la misma, de cara a la cobertura de los servicios crecientes del público atendido.

²⁴ Fuente de información Dane. Cálculos DNP

En última instancia, el afectado es el usuario de los servicios que prestan las entidades públicas, quien se enfrenta a entidades cuya capacidad de respuesta en muchos casos desborda la demanda por servicios.

IV. Precaria proyección estratégica en infraestructura pública.

Los sectores no cuentan con una proyección estratégica en infraestructura pública. Esta debe estar en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, con los planes estratégicos regionales y de otros sectores.

El cambio de las condiciones estratégicas hace indispensable que dicha proyección se revise constantemente. Existe cierta capacidad instalada que por sus características de ubicación e infraestructura podría ser reubicada en lugares más estratégicos, además de modernizar, ampliar y mejorar sus instalaciones, garantizando así la cobertura de la demanda mencionada con una prestación óptima de los servicios asociados a dicha infraestructura (tales como comunicaciones, mantenimiento, aseo, vigilancia y seguridad, etc).

Sobre este punto, vale la pena resaltar los desafíos y oportunidades que se generan para el desarrollo de la infraestructura del país y el fortalecimiento de la estructura productiva nacional con las recientes suscripciones de acuerdos internacionales comerciales²⁵. Cabe recordar que como los define el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010: Estado Comunitario: desarrollo para todos, *“la infraestructura tiene un impacto directo sobre el crecimiento, la eficiencia del sector productivo y el desarrollo social, tanto por sus efectos en materia de conectividad y acceso de la población a servicios, como por su papel determinante en el desarrollo regional y local, y en la integración nacional e*

²⁵ Acuerdos comerciales actuales: Comunidad Andina (CAN): (Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia); TLC-G2 – Colombia – México (Tarifas preferenciales para bienes – inversión; extranjera); Comunidad Andina – MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay – Tarifas preferenciales para bienes); Colombia - Chile (Tarifas Preferenciales). Acuerdos de libre comercio (TLC) aprobados o en proceso de ratificación: TLC Colombia – EEUU; TLC Colombia – Triángulo Norte (Honduras, El Salvador, Guatemala); TLC Colombia – Chile; TLC Colombia – Canadá; TLC Colombia – EFTA (“European Free Trade Association”). Acuerdos de libre comercio en negociación: Acuerdo de asociación entre la Comunidad Andina y la Comunidad Europa.

internacional”, lo que en efecto implica una incidencia directa de la infraestructura productiva en el mediano y largo plazo sobre el nuevo panorama comercial que se avecina.

V. OBJETIVOS

A. Objetivo central: Modernizar la infraestructura de las entidades públicas con el fin de responder a las necesidades estratégicas y operacionales de las mismas.

Generar lineamientos de política para la mitigación de los problemas que enfrentan las entidades públicas en materia de gestión de activos fijos, estableciendo mecanismos procedimentales e institucionales tendientes a facilitar la gestión eficiente de las entidades en cuanto al análisis, evaluación y estructuración de proyectos, el ajuste a los marcos normativos para el uso de mecanismos que le permitan al sector público alcanzar el dinamismo del mercado inmobiliario privado y la atracción del sector privado a la ejecución de proyectos, de manera que la infraestructura de las entidades públicas y sus servicios asociados respondan a las necesidades estratégicas y operacionales de las mismas.

B. Objetivos de largo plazo

Lograr que las entidades del sector público presten un servicio de calidad a la ciudadanía, operando eficientemente bajo condiciones óptimas de capacidad, con equipamiento moderno y acorde con las necesidades de los usuarios, generando a la vez un nivel adecuado de bienestar para los empleados del sector público, que permita crear un sentido de pertenencia de los trabajadores hacia las entidades públicas.

En el marco de lo anterior, se busca que las entidades públicas cuenten con activos modernos para el desarrollo de sus funciones, acordes con los avances tecnológicos que se van dando en el tiempo y las necesidades cambiantes de los ciudadanos, cuya operación y

mantenimiento se realice de manera integral a costos razonables y de manera proactiva.

C. Objetivos Específicos

- Crear mecanismos para la vinculación del sector privado en el desarrollo de nueva infraestructura, en la modernización de la existente y en el mantenimiento y operación de la misma en el largo plazo, de cara a la prestación de servicios eficientes por parte de las entidades públicas.

- Generar una visión al interior de las entidades públicas en relación con la proyección estratégica e integral de la infraestructura que requieren para el desarrollo de sus funciones, de cara a la atención adecuada de la demanda creciente por los servicios que éstas prestan, que se encuentre acorde con los planes de desarrollo regionales y nacionales.

- Diseñar y presentar a consideración de las autoridades pertinentes los ajustes normativos que se requieren para vincular los activos fijos públicos al mercado inmobiliario y hacer uso eficiente de las estructuras complejas de financiación y operación que existen en el mercado, de manera que se alcance un dinamismo acorde con el desarrollo urbano, salvaguardando desde luego el patrimonio público.

VI. PLAN DE ACCIÓN

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos, se propone diseñar, en el marco de los programas de participación privada existentes a nivel de Gobierno, una política para el uso de esquemas de Asociaciones Público Privadas que permita dar solución a los problemas expuestos en el presente documento, buscando la complementariedad entre los sectores público y privado y los beneficios que se derivan de la misma, no sólo en los aspectos puramente financieros sino en aspectos tales como: i) eficiencia en procesos de licitación y provisión de infraestructura pública de largo plazo, mediante un enfoque basado

en el concepto de servicio en términos de desempeño y no de especificaciones físicas de los activos o de la infraestructura; ii) optimización de la transferencia y distribución de riesgos entre los sectores público y privado; iii) oportunidad de obtener un “mejor valor por dinero” en el gasto público, gracias a la transferencia de riesgos al sector privado; iv) movilización de inversión, y capacidad de innovación y gestión de activos fijos públicos por parte del sector privado; v) reducción o eliminación de retrasos, costos suplementarios y renegociaciones, gracias a la coincidencia de pagos con la entrega de la infraestructura y comienzo de operaciones al momento acordado; vi) alineamiento de incentivos en las distintas fases de un proyecto (diseño, construcción, operación y mantenimiento) gracias a la obligación que se imparte al sector privado en términos de prestar los servicios bajo estándares de calidad, lo que a su vez conlleva a una reducción y control de costos de mantenimiento en el largo plazo; vii) transparencia y previsibilidad del gasto público a largo plazo, debido al esquema de pagos implícito (en general de aportes fijos atados a la adecuada prestación de los servicios); y lo que es más importante, viii) la modernización de los servicios prestados a los ciudadanos, lo que se espera redunde en un incremento de la satisfacción de los mismos.

Como punto de partida, para llevar a cabo la puesta en marcha de la presente iniciativa, es necesario analizar soluciones a las restricciones a las que se enfrentan las entidades públicas cuando buscan modernizar y/o gestionar sus activos fijos. En este sentido, deben explorarse acciones a seguir para facilitar el uso de los mecanismos de gestión de los activos fijos públicos y reglamentar aquellos aspectos que del análisis, resulten determinantes en la clarificación y/o complementación de las normas existentes, tendientes a la atracción de capital privado.

Por otra parte, resulta pertinente avanzar en las actividades que vienen adelantando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, con recursos del FOMIN, en materia de diseño de instrumentos para la estructuración de proyectos tendientes al desarrollo y/o modernización de infraestructura bajo esquemas de APP.

Sobre el particular, es necesario que las actividades se orienten hacia el desarrollo de una metodología de aplicación generalizada de APP, que involucre a los diferentes actores en materia de desarrollo de infraestructura física en los distintos sectores y establezca la institucionalidad para que las entidades públicas puedan, bajo lineamientos estándares preestablecidos y guías técnicas de los diferentes mecanismos de gestión de activos y de esquemas APP, implementar proyectos para el desarrollo y/o modernización y operación de la infraestructura operativa que requieren, generando valor para la sociedad.

Con el fin de retroalimentar el diseño de la metodología, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público seleccionarán proyectos piloto de alto impacto para que sean desarrollados bajo esquemas de APP.

En desarrollo de lo anterior, se deberán definir las instancias de evaluación y aprobación de los proyectos presentados, que en todo caso deberán estar conformadas por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así mismo, deberán establecerse mecanismos de interacción con el sector privado y los agentes del mercado financiero y de capitales, para asegurar su activa participación en el desarrollo y financiación de los proyectos de gestión de bienes públicos.

Esta metodología debe involucrar a los diferentes actores en materia de desarrollo, modernización, operación y gestión de infraestructura física en los distintos sectores de injerencia del Estado y además debe establecer las directrices institucionales para que las entidades públicas puedan, bajo lineamientos preestablecidos y guías técnicas de los diferentes mecanismos de gestión de activos y de esquemas de APP, implementar proyectos para el desarrollo, modernización y operación de la infraestructura operativa que requieren dichas entidades.

Bajo una estrategia que permita a las entidades públicas seguir desempeñando sus actividades operacionales, la metodología que creará el Gobierno Nacional para la gestión de los activos fijos públicos mediante esquemas de APP, deberá regirse por los principios de eficiencia, transparencia, responsabilidad y competitividad. Estos principios se entienden como:

Eficiencia:

Se relaciona con la selección de los medios óptimos para el cumplimiento de los objetivos trazados; la planificación de la herramienta de evaluación que se emplee en desarrollo de la metodología debe ser flexible pero clara y orientada al análisis de la gestión, modernización y operación de los activos fijos que son indispensables para el desarrollo de las funciones de las entidades públicas.

Así mismo, para el cumplimiento de los objetivos propuestos es indispensable que en desarrollo de la metodología se inyecte disciplina en el uso de criterios predefinidos para la selección y preparación de los proyectos.

Por su parte el uso de esquemas APP pueden producir mejoras substanciales en la identificación y distribución de riesgos eficiente, asignándolos a la parte más capaz de administrarlos.

Transparencia:

De la misma manera, la priorización de los proyectos deberá hacerse de cara a la ciudadanía. La metodología deberá ser reconocida por las entidades públicas como un medio para gestionar, modernizar y operar integralmente sus activos fijos y deberá contar con la difusión y atención necesaria para que todos los interesados puedan obtener información sobre la misma.

En esta materia, los esquemas APP aportan gran valor gracias a la disciplina inherente a los procesos de preparación de los proyectos, que implican hacer transparentes los costos a largo plazo y someter los proyectos al escrutinio de los proveedores de capital de largo plazo, es decir el sector financiero.

Responsabilidad:

Al gestionar activos fijos públicos se afecta el patrimonio de toda la sociedad y por lo tanto se adquiere una gran responsabilidad, que implica un especial cuidado y diligencia

en la toma de decisiones para propender por el mantenimiento y/o mejora del patrimonio público.

La naturaleza contractual de un APP por esencia define las responsabilidades de las partes y premia o penaliza al contratista según la calidad de la prestación de los servicios a su cargo.

Competitividad:

La gestión, modernización y operación de activos fijos públicos bajo la metodología planteada deberá darse bajo criterios de competencia, promoviendo ampliamente la participación de la inversión privada y, vinculando al sector financiero nacional e internacional en el diseño e implementación de estructuras complejas de financiación que permitan dar solución al problema de deficiencia de la infraestructura pública.

La experiencia en otros mercados, ha demostrado que los esquemas de APP pueden conducir al establecimiento de empresas privadas locales más sofisticadas y competitivas, abriendo así oportunidades de negocio nacionales e internacionales.

Los principios de la metodología antes mencionados se encuentran acorde con lo enunciado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, donde al referirse al Estado Comunitario aclara que éste: *“... garantiza que la función del patrimonio público es el servicio de la comunidad. El robustecimiento de ese patrimonio solo se concilia con el mejor servicio a los ciudadanos. Lo público es la propiedad de toda la sociedad, que impone superior cuidado, diligencia en su administración y energía en la toma de decisiones para su mejora. Este Plan le da especial relevancia a la tarea reformadora del Estado para crear riqueza pública, proveer buenos servicios, y asignar los recursos públicos a tareas prioritarias, dentro de las cuales se destaca la equidad social”*.

Además de desarrollar la metodología en cuestión encaminada a una mejor gestión, modernización y operación de los activos fijos públicos, el DNP y el MHCP deberán generar el proceso de institucionalización de dicho procedimiento, de manera que

las entidades públicas adquieran su propia visión de proyección estratégica en infraestructura para el desarrollo de sus funciones. La institucionalización de la metodología y de los procedimientos para la efectiva gestión de dichos activos permitirá la creación de un flujo constante de conocimiento y de información sobre el tema, que servirá para impulsar y dar continuidad a las iniciativas de modernización de infraestructura pública.

En este sentido, es necesario que, una vez se implemente la metodología, los procesos previamente definidos sean documentados, para la creación de una memoria institucional que garantice la continua y constante búsqueda por realizar mejoras a la gestión de activos fijos de las entidades públicas.

En el anexo No 1 se presenta un esquema matricial del plan de acción descrito.

VII. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

1. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los seis (6) meses siguientes a la aprobación de este documento Conpes, diseñar la metodología, su institucionalización y los procedimientos que se enuncian en el plan de acción del presente documento, para la preparación y evaluación de proyectos de gestión, modernización y operación de los activos fijos públicos, bajo esquemas APP.
2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación la revisión de la normativa vigente y la ejecución de las acciones tendientes a facilitar la gestión de activos fijos públicos a través de esquemas APP.

3. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación la divulgación de la metodología a través de los Ministerios con las diferentes entidades públicas.

4. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación seleccionar proyectos piloto para ser implementados bajo esquema de APP, que deberán ser desarrollados en paralelo con la metodología, para que sirvan de mecanismo de retroalimentación de la misma.

VIII. ANEXOS

Anexo No 1: Matriz Plan de Acción

#O.E	Objetivo Especifico	# A	Acción concreta	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Descripción del indicador	Fuente del indicador	Línea de Base del Indicador	Fecha de la Línea Base del Indicador DD/MM/AAAA	Meta Final para el Indicador	Fecha de la Meta Final para el Indicador DD/MM/AAAA	Seguimiento en SISCONPES	Periodicidad de actualización
1	Diseñar mecanismos de vinculación del sector privado	1	Desarrollar el informe que contiene la metodología de APP	Porcentaje de avance de desarrollo de la metodología	% de avance	Indica el porcentaje de avance de desarrollo de la metodología	IKONS ATN	0%	28/09/2009	100%	15/04/2010	X	Semestral
		2	Seleccionar proyectos piloto de la metodología	Número de proyectos piloto seleccionados	Sumatoria de proyectos seleccionados	Indica el número de proyectos piloto seleccionados	DNP MHCP	0	28/09/2009	2	15/04/2010	X	Semestral
2	Generar visión en las entidades de proyección estratégica en infraestructura	1	Socialización de la metodología	Número de reuniones de socialización	Sumatoria de las reuniones realizadas	Indica la cantidad de reuniones de socialización	DNP MHCP	0	15/04/2010	13	15/10/2010	X	Semestral
3	Diseñar y presentar ajustes normativos	1	Elaborar informe de propuesta de ajustes normativos necesarios para la implementación de la metodología	Porcentaje de avance del informe	% de avance	Indica el porcentaje de avance del informe normativo	DNP MHCP	0%	15/04/2010	100%	15/10/2010	X	Semestral