

# **Guía para la presentación de Informes de Control y Seguimiento**

**Junio 2019**

# Índice

---

1.	Marco normativo.....	3
1.1.	Contratos de Participación Público – Privada .....	3
1.2.	Procedimiento de control y seguimiento .....	4
2.	Objetivo de la Guía .....	5
3.	Proceso licitatorio .....	7
3.1.	Previo a la apertura de ofertas.....	7
3.2.	Posterior a la apertura de ofertas .....	9
3.3.	Posterior a la adjudicación provisional.....	10
4.	Contratos PPP.....	11
4.1.	Reuniones de control y seguimiento.....	12
4.2.	Informes de estado de situación del contrato .....	13
4.2.1	Etapa de Pre-construcción y Construcción.....	14
4.2.1.1	Área Técnica .....	15
4.2.1.2	Área Financiera.....	15
4.2.1.3	Área Operacional.....	16
4.2.2	Etapa de Explotación .....	17
4.2.2.1	Área Técnica .....	18
4.2.2.2	Área Financiera.....	18
4.2.2.3	Área Operacional.....	19
5.	Funciones de inspección del contrato.....	20
5.1.	Etapa de Pre-construcción.....	20
5.2.	Etapa de Construcción.....	21
5.3.	Etapa de Explotación .....	23
6.	Desafíos en el control y seguimiento .....	24
7.	Listado para autocontrol .....	25
	Anexo.....	26
	Anexo 1.1 Ejemplos de ratios a utilizar en Proyectos PPP: Etapa de construcción ...	26
	Anexo 1.1.1 Ratio de liquidez .....	26
	Anexo 1.1.2 Ratios de Solvencia.....	26
	Anexo 1.2 Ejemplo de ratios a utilizar en proyectos PPP: Etapa de operación .....	27
	Anexo 1.2.1 Ratios de Rentabilidad.....	27
	Anexo 1.2.2 Indicadores de Eficiencia .....	27
	Anexo 1.3 Limitantes del uso de ratios .....	28

# 1. Marco normativo

---

## 1.1. Contratos de Participación Público – Privada

En el marco de la Ley promulgada en Uruguay referida a Contratos de Participación Público – Privada (Ley de PPP), y sus respectivos Decretos reglamentarios, se ha establecido un marco regulatorio específico para el financiamiento, diseño, construcción y operación de infraestructura, lo que abre oportunidades para agilizar la inversión público – privada en los sectores vial, portuario, aeroportuario, ferroviario, de tratamiento de residuos, carcelario, de salud, de educación, de vivienda social, entre otros.

En este contexto, se presenta un desafío institucional importante donde los diferentes actores que participan en estos proyectos deben estar preparados para cumplir los roles que les asigna la Ley y sus Decretos Reglamentarios.

Los contratos de Participación Público – Privada (en adelante, PPP), tal como lo establece la Ley, son aquellos donde la *“Administración Pública encarga a una persona de derecho privado, por un período determinado, el diseño, la construcción y la operación de infraestructura o alguna de dichas prestaciones, además de la financiación”*. Dichos contratos tienen un período máximo de duración de treinta y cinco años, y el marco regulatorio que los rige está establecido en la Ley N° 18.786 del 19 de julio de 2011 y en sus respectivos Decretos reglamentarios.

La Ley N° 18.786 establece que *“todo proyecto de Participación Público – Privada deberá procurar el beneficio público, respetando el interés general, y adoptar los mecanismos de participación y control que serán de aplicación durante toda la vigencia del contrato”*.

## 1.2. Procedimiento de control y seguimiento

Según lo establece el Artículo 39º de la Ley Nº 18.786, *“la Administración Pública contratante (en adelante, APC) será la competente para controlar el cumplimiento del contrato, debiendo informar a la Unidad de Proyectos de Participación Público – Privada (en adelante, UPPP), con una periodicidad semestral, el estado de cumplimiento del mismo. Asimismo, deberá informar a dicha Unidad cualquier alteración sustancial o incumplimiento dentro de los diez días hábiles de verificada dicha alteración o incumplimiento”*. A estos efectos, se entenderá por alteración sustancial toda intención de modificación unilateral, bilateral o de renegociación del contrato, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 66º del Decreto reglamentario de la Ley, Nº 017/012 del 26 de enero de 2012.

Cabe destacar que, tal como lo establece el Artículo 85º de dicho Decreto, *“La APC podrá realizar el control y seguimiento por sí, a través de terceros – contratando los mismos de acuerdo al TOCAF – o contratando a la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) como agente fiduciario.”*

Además, dicho Decreto establece que *“En los pliegos la APC deberá definir cuál es el esquema de control del contrato que utilizará, y se establecerá como parte de la oferta a presentar el costo asociado a este control.”*

Por su parte, la Ley Nº 18.786, en su Artículo 40º, define que *“los controles a ejercer por la APC abarcarán los aspectos técnicos, operativos, legales, económicos, financieros, contables, y ambientales”*.

Lo expuesto en el inciso anterior se dará *“conforme a lo que disponga la reglamentación y el correspondiente contrato”*. Por tal motivo, la reglamentación dispone, en su Artículo 67º, que *“para el ejercicio de las funciones de contralor, la APC tendrá amplias facultades y podrá utilizar diferentes instrumentos para el ejercicio de funciones tales como requerimientos de información, auditorías externas, evaluación de desempeño, inspecciones y peritajes. A estos efectos, el contratista, subcontratistas y suministradores del contratista principal quedarán obligados a proporcionar, a*

*requerimiento de la APC, toda la información y documentación relativa al cumplimiento del contrato que esta les requiera, sin poder oponer a su respecto el secreto comercial.”*

Es importante resaltar que, sin perjuicio de los informes a los que refiere el Artículo 39º de la Ley Nº 18.786, la UPPP del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, MEF) podrá solicitar a la APC, *“en cualquier momento y cuando lo considere pertinente, toda información o documentación relativa al cumplimiento de los contratos, así como recomendar la contratación de auditorías externas específicas que contribuyan a garantizar el correcto seguimiento de los contratos.”*

*“En caso que la APC requiera de servicios de auditoría externa”,* ya sea por recomendación de la UPPP o por otros motivos, *“el auditor deberá estar registrado en el Registro de Auditores que administrará la UPPP”* – definido en el Artículo 6º del Decreto reglamentario Nº 017/012 –, tal como está previsto en el Artículo 67º de ese mismo Decreto.

El derecho de acceso a la información de la APC y de la UPPP abarca a contratista, sub-contratista y financistas.

## 2. Objetivo de la Guía

---

El objetivo principal de la presente Guía es aportar elementos que contribuyan a un adecuado seguimiento del desarrollo de proyectos PPP, tanto durante el proceso licitatorio como con posterioridad a la firma del contrato.

En primer término, se efectúan recomendaciones para el monitoreo y seguimiento durante el proceso licitatorio de un proyecto PPP.

En segundo término, se establecen las instancias de coordinación recomendadas entre la APC y el Comité Coordinador de Evaluación de Contratos de PPP, una vez que se haya producido la firma del contrato.

En tercer término, se mencionan algunas de las funciones recomendadas para el Inspector Contrato, figura clave para asegurar el correcto y adecuado seguimiento del contrato.

Es importante destacar la importancia de las tareas de control y seguimiento a llevar adelante por la APC. Para procurar el éxito de los proyectos resulta fundamental el desarrollo de capacidades respecto a diseño y manejo de contratos por parte de la APC. Para ello, en función de la dimensión y alcance del proyecto, puede considerarse la conformación de un área técnica especializada multidisciplinaria, con capacidad para efectuar los análisis inherentes a sus responsabilidades. Dicha Unidad deberá contar con recursos materiales y humanos acorde a los requerimientos del proyecto y responsabilidades claras. Esta área deberá conformarse desde el inicio del proceso de estructuración del proyecto y acompañará durante todas las etapas subsiguientes. Esta área técnica no debe confundirse con la Inspección del Contrato, aunque es recomendable que estén vinculadas, incluyendo la participación de miembros del área en la Inspección.

El uso de consultores independientes para la evaluación y monitoreo de proyectos puede ser de utilidad. Empresas consultoras, universidades, centros de investigación y organismos no gubernamentales pueden contribuir durante el proceso en adición a la labor de la APC. Siempre que el proceso sea abierto y transparente se pueden generar diferentes líneas de acción para crear estrategias de evaluación y monitoreo efectivas.

Dependiendo del tipo y las características de cada proyecto, el Contratista privado podrá percibir ingresos de parte de la APC, como contraprestación por el servicio prestado. Dichos ingresos estarán sujetos a deducciones, aplicables en los distintos casos de incumplimiento o cumplimiento parcial por parte del socio privado. En este sentido, mecanismos de control eficientes permitirán a la APC aplicar las correctas deducciones, en función de los incumplimientos, de tipo parcial o total, ocurridos durante todo el desarrollo del contrato.

## 3. Proceso licitatorio

---

En el presente capítulo se presentan las recomendaciones para el monitoreo y seguimiento durante el proceso licitatorio de un proyecto PPP. Se entiende por proceso licitatorio la etapa que comienza con la publicación del llamado a licitación del Proyecto y culmina con la adjudicación definitiva del mismo a un Contratista privado.

### 3.1. Previo a la apertura de ofertas

Durante esta etapa, se identifican las siguientes actividades principales:

- Publicación del llamado a Licitación.
- Reuniones con potenciales oferentes.
- Preparación de eventuales respuestas a consultas de los licitantes.
- Preparación de eventuales Circulares Aclaratorias a los Pliegos de Licitación.
- Preparación de eventuales Modificaciones al Contrato PPP.
- Recepción de las Ofertas administrativas, técnicas y económicas.

Se sugiere la participación de la UPPP y OPP como colaboradores en la realización de las actividades de esta etapa, a efectos de asegurar que cualquier modificación a las condiciones inicialmente aprobadas, producida durante el proceso licitatorio, sea conocida con antelación por dichos organismos, de modo que se pronuncien oportunamente, en cumplimiento del art. 19 del decreto 17/012 en la redacción dada por el Decreto 251/015. De esta manera, se espera optimizar el proceso y otorgar garantías a los potenciales oferentes participantes de la licitación.

De esta manera, se asegura que cualquier modificación a las condiciones inicialmente aprobadas, producida durante el proceso licitatorio, sea conocida con antelación por dicha Unidad, de modo que se pronuncie oportunamente, optimizando el proceso y otorgando garantías a los potenciales oferentes participantes de la licitación.

Como parte de la información a ser entregada por la APC a la UPPP en esta etapa se identifica:

- Propuestas de respuestas a consultas realizadas por los Licitantes, en forma previa a su envío.
- Propuestas de Circulares Aclaratorias a los Pliegos de Licitación y Contrato, en forma previa a su envío.
- Copia de respuestas a consultas entregadas a los Licitantes.
- Copia de Circulares Aclaratorias a los Pliegos de Licitación y Contrato, entregadas a los Licitantes.

Como contrapartida, la UPPP entregará los siguientes informes durante el proceso:

- Informe con comentarios a propuestas de respuestas a consultas realizadas por los Licitantes, en aquellas materias relacionadas con las condiciones económico–financieras y la matriz de riesgos del contrato.
- Informe con comentarios a propuestas de Circulares Aclaratorias a los Pliegos de Licitación y al Contrato, en aquellas materias relacionadas con las condiciones económico–financieras y la matriz de riesgos del contrato.
- Informe con observaciones a respuestas a consultas entregadas a los Licitantes, en caso que estos documentos contengan diferencias con lo recomendado por la UPPP en aquellas materias relacionadas con las condiciones económico–financieras y la matriz de riesgos del contrato.
- Informe con observaciones a Circulares Aclaratorias a los Pliegos de Licitación y al Contrato, entregadas a los Licitantes, en caso que estos documentos contengan diferencias con los recomendados por la UPPP en aquellas materias relacionadas con las condiciones económico–financieras y la matriz de riesgos del contrato.

## 3.2. Posterior a la apertura de ofertas

Durante esta etapa, se identifican las siguientes actividades principales:

- Evaluación de las Ofertas administrativas, técnicas y económicas.
- Informe Fundamentado de Clasificación de Ofertas.
- Informe de la UPPP.
- Adjudicación Provisional.

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 31º del Decreto reglamentario Nº 017/012 en la redacción dada por el Decreto 251/015, la APC, una vez analizado el informe de evaluación de ofertas de la Comisión Técnica (comisión prevista en el Artículo 8º de la Ley Nº 18.786), debe comunicar el resultado de dicha evaluación a la UPPP, quien debe elaborar un Informe con el análisis de la concordancia entre el resultado de la licitación y los estudios previos, y constatar si con este resultado se obtiene Valor por Dinero, para que luego la APC pueda disponer la adjudicación provisional.

En caso de que la UPPP formule observaciones al Informe de la Comisión Técnica, la APC se debe pronunciar respecto a estas observaciones antes de dar a conocer la evaluación a los oferentes.

Considerando lo anteriormente expresado y con objeto de minimizar la posibilidad de observaciones al final de esta etapa de licitación, se recomienda una participación activa de la UPPP previa a la elaboración del informe que establece la normativa.

Respecto al proceso de evaluación de ofertas, se recomienda que la APC cuente con el apoyo de la UPPP en el análisis de los aspectos económico-financieros. En esta etapa se debe analizar el status de las condiciones financieras para asesorar sobre su admisibilidad. La Unidad PPP debe tener acceso a toda la información relevante referida a los oferentes y sus financistas. La idea es asegurar que la Unidad PPP tenga las herramientas necesarias para identificar si los oferentes tienen la capacidad de participar en el proyecto, así como entender su modelo financiero. Esto ayuda a reducir los potenciales riesgos financieros en el futuro.

Como parte de la información a ser entregada por la APC a la UPPP en esta etapa se identifica:

- El contenido de las ofertas presentadas.
- Cualquier evaluación preliminar realizada por la APC.
- Informe Fundamentado de Clasificación de Ofertas.

Como contrapartida, la UPPP entregará los siguientes informes durante el proceso:

- Un documento con recomendaciones a tener en cuenta en la evaluación de ofertas.
- Informe de la UPPP sobre la concordancia con los estudios previos y la constatación de la obtención de Valor por Dinero.

### 3.3. Posterior a la adjudicación provisional

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 34º del Decreto reglamentario N° 017/012, en la redacción dada por el Decreto N° 251/015, el adjudicatario provisional deberá presentar una serie de documentos y acreditar los términos de la estructuración financiera, antes de proceder a la adjudicación definitiva y firma del contrato. Según este decreto, “la aprobación de los términos de la estructuración financiera requerirá previo pronunciamiento del Ministerio de Economía y Finanzas”, así como cualquier modificación en los mismos con posterioridad a la adjudicación definitiva. A efectos de lograr que el proceso sea ágil se recomienda que la UPPP realice el seguimiento desde el inicio del proceso de cierre financiero. Asimismo, la UPPP puede aportar al proceso a partir de su rol de relacionamiento con el sector financiero dado por Artículo 6º del Decreto reglamentario N° 017/012, en la redacción dada por el Decreto N° 251/015.

Los documentos que deberán entregarse a efectos de acreditar los términos de la estructuración financiera a modo enunciativo podrán ser, entre otros:

- Contrato PPP acordado.
- Contratos de financiamiento cerrados.

- Modelo financiero cerrado.
- Paquete de garantías: Prenda de acciones, prenda de fondos y valores depositados en las cuentas del proyecto, prenda especial de contrato de PPP, cesión condicionada del contrato de PPP, cesión de créditos PPP y otros.
- Paquete de seguros.
- Contrato de la EPC y proyecto de contrato de operación y mantenimiento.
- Acuerdos directos: bajo el contrato EPC y bajo el contrato OyM del Consorcio, EPC y financista.
- Subcontratos.
- Informe de calificación de riesgo en caso de emisión de deuda en mercado de capitales.
- Carta compromiso de participación en el financiamiento emitido por los financistas del proyecto.
- Requerimientos de BCU relativos a normas de antilavado: ver <http://ppp.mef.gub.uy/innovaportal/file/10000/9/2016-07-19-requerimientos-informacion--uiaf---ppp.pdf>

Dichos documentos serán entregados por el adjudicatario a la Administración Contratante, quien remitirá una copia de los mismos a la UPPP.

## 4. Contratos PPP

---

En virtud de los lineamientos que establecen la Ley de PPP y sus Decretos reglamentarios en relación al control y seguimiento, se recomienda que, a partir de la firma del contrato PPP, se establezcan dos instancias de coordinación entre la APC y el Comité Coordinador de Evaluación de Contratos de Participación Público – Privada; a saber:

- Una instancia de comunicación a través de reuniones de control y seguimiento.
- Una instancia de comunicación a través de la entrega de informes semestrales de estado de situación del contrato y de cualquier hecho extraordinario que altere sustancialmente el contrato.

La creación del Comité Coordinador de Evaluación de Contratos de PPP está prevista en el Artículo 4º del Decreto reglamentario N° 017/012. Dicho Comité estaría conformado por dos miembros, un representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (en adelante, OPP) y otro del MEF.

A continuación se presenta un detalle de la propuesta para cada instancia de comunicación.

#### **4.1. Reuniones de control y seguimiento**

Esta instancia de comunicación se considera clave para un adecuado monitoreo y seguimiento del contrato.

Se recomienda que el Comité Coordinador de Evaluación del Contrato PPP y quien haga las veces de Inspector del Contrato se reúnan de forma permanente, con periodicidad mensual, y en forma extraordinaria, cuando la situación del contrato lo amerite.

El objetivo de esta instancia es hacer el seguimiento del estado de situación del contrato, en forma mensual, de modo que cuando se reciban los informes semestrales previstos en la Ley de PPP, el Comité Coordinador de Evaluación tenga conocimiento previo de los principales hechos del contrato.

En cada una de estas sesiones, el Inspector del Contrato PPP informará sobre el cumplimiento de dicho Contrato por parte del Contratista privado en el período correspondiente. Cuando sea necesario, tanto el Comité Coordinador de Evaluación como el Inspector del Contrato, podrán solicitar reuniones extraordinarias para informar, o requerir información, a la contraparte sobre algún hecho relevante de la marcha del contrato.

Asimismo, en cada sesión se prepararán las actas respectivas de lo tratado en cada instancia. En las actas se incluirá, cuando corresponda, documentación técnica de apoyo, que luego podrá formar parte de los informes semestrales previstos en la Ley de PPP.

En caso de que en alguna sesión se reporte, por parte del Inspector del Contrato, una modificación a dicho contrato, éste deberá exponer el informe técnico con los motivos y demás aspectos que justifiquen la modificación, sin perjuicio del ingreso oficial de este informe a la OPP y la UPPP, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 71º del Decreto reglamentario N° 017/012.

El mismo procedimiento anterior se utilizará en caso de que se reporte la posibilidad de una cesión total o parcial del Contrato de PPP a un tercero, y de cualquier controversia que se produzca en el contrato.

El Comité Coordinador de Evaluación del Contrato comunicará, mediante informes, todos aquellos aspectos que se consideren de relevancia o se necesiten aclaraciones o ampliaciones.

## **4.2. Informes de estado de situación del contrato**

De acuerdo a lo previsto en la Ley de PPP, la APC debe entregar informes semestrales con el estado de situación del contrato, y con cualquier hecho extraordinario que lo altere sustancialmente.

Para cumplir con esta obligación por parte de la APC, y con el objetivo de no introducir costos adicionales a la gestión del contrato, se propone que los informes de carácter permanente – semestrales – estén basados en los informes que se le solicitarán al Contratista privado en los Pliegos de Licitación, en las diferentes etapas del contrato.

A continuación se presentan los informes permanentes que debiera entregar la APC a la UPPP en las diferentes etapas del contrato.

Cabe destacar que la Ley de PPP indica que estos informes deben ser entregados a la UPPP pero, en el contexto de la Guía para la presentación de Informes de Control y

Seguimiento, estos informes también debieran ser de conocimiento de la OPP, por lo que se recomienda que la UPPP entregue a dicho organismo una copia.

#### 4.2.1 Etapa de Pre-construcción y Construcción

La etapa de pre-construcción comienza con la adjudicación provisional del contrato PPP al licitante ganador y culmina con el inicio de las obras por parte del Contratista. Por su parte, la etapa de construcción comienza con el inicio de las obras por parte del Contratista privado y culmina con la Puesta en Servicio Provisoria de la obra.

Los informes correspondientes a estas etapas deberán ser entregados por parte de la APC a la UPPP, en dos copias, a más tardar a los 30 días siguientes al período semestral reportado. El primer período semestral se contabilizará desde la fecha de firma del contrato y el último informe de estas etapas se entregará a más tardar a los 30 días de la Puesta en Servicio Provisoria de la obra, con el período de reporte que resulte.

El contenido de estos informes deberá resumirse en un máximo de 15 páginas, donde se reportarán los principales aspectos dentro de las áreas que a continuación se explicitan – sin perjuicio de aquellos contenidos adicionales que la UPPP pueda solicitar para un informe en particular, lo cual deberá efectuar por escrito al menos 30 días antes de la fecha prevista de entrega del informe respectivo –.

El informe deberá incluir un resumen ejecutivo que identifique los principales puntos respecto al avance de la obra y aspectos financieros, categorizando según su prioridad o necesidad de atención a través del siguiente código de colores:

	No se detectan obstáculos para el cumplimiento de objetivos
	Existen ciertas dificultades para el cumplimiento de objetivos
	Severas dificultades que pueden impedir el cumplimiento de objetivos

La Unidad PPP junto con la APC evaluará el curso de acción apropiado para solucionar las potenciales dificultades que fueron identificadas.

#### 4.2.1.1 Área Técnica

- Reporte de avance de la construcción de las obras, detallado mes a mes, referido al avance programado establecido en la oferta técnica, describiendo los problemas que se hayan producido y las soluciones adoptadas en el período.
- Reporte de avance en la gestión ambiental con un detalle trimestral.
- Cualquier otra información, relacionada con el cumplimiento del contrato PPP, que haya solicitado, en esta área, el Inspector del Contrato en el período.

#### 4.2.1.2 Área Financiera

- Estados contables trimestrales y anuales del Contratista, cuando corresponda, debidamente auditados, presentados en el formato de la norma del emisor. En las notas a dichos estados deberá explicitarse:
  - Tipo de deudas (monedas, plazos, interés, tabla de amortización).
  - Inversión desglosada en las obras de PPP.
  - Reporte de las garantías que haya otorgado el Contratista privado con relación al contrato PPP.
  - Reporte de la prenda especial de obra pública que recaiga en los pagos comprometidos por el Estado al Contratista privado a cualquier título, en virtud del contrato PPP, indicando el nombre y domicilio de los acreedores y garantes.
- Eventuales modificaciones del contrato que se hayan producido en el período y sus implicancias en las condiciones económico-financieras.
- Eventuales propuestas de cesión, total o parcial, del Contrato a un tercero, que se hayan solicitado en el período, incluyendo toda la información técnica, legal y económica del eventual cesionario.
- Eventuales cesiones, totales o parciales, del Contrato a un tercero, que se hayan autorizado en el período.

- Eventuales Controversias que se hayan iniciado en el período.
- Cualquier otra información, relacionada con el cumplimiento del contrato PPP, que haya solicitado, en esta área, el Inspector del Contrato en el período.

Se recomienda que el Comité Coordinador de Evaluación del Contrato PPP utilice ratios financieros para completar el análisis de los Estados Contables.

Para la etapa de construcción se propone utilizar los siguientes:

- Ratios de liquidez: miden la capacidad que tiene la empresa para hacer frente a sus obligaciones de corto plazo.
- Ratios de Solvencia: miden la capacidad de la empresa para hacer frente a sus obligaciones de largo plazo.

Para ampliar información sobre el uso de ratios ver Anexo 1.

#### 4.2.1.3 Área Operacional

- Reporte de la organización y personal superior vigente del Contratista privado y cambios realizados en el período.
- Reporte de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, en conformidad con lo establecido en la Ley N° 16.074, leyes concordantes, complementarias y modificativas, haciendo entrega, cuando corresponda, de las denuncias que se hubieren producido.
- Cualquier otra información, relacionada con el cumplimiento del contrato PPP, que haya solicitado, en esta área, el Inspector del Contrato en el período.

Asimismo, en caso de corresponder, en esta etapa, la APC deberá entregar a la UPPP, un informe con el Modelo Económico Financiero que regirá el contrato de PPP, dentro de un plazo máximo de 15 días, contados a partir de que el mismo haya sido entregado por la sociedad concesionaria a la APC.

Por último, la APC deberá entregar todos los informes que le puedan ser solicitados por el Comité Coordinador de Evaluación del Contrato PPP durante las sesiones previas.

#### 4.2.2 Etapa de Explotación

Esta etapa comienza con la Puesta en Servicio Provisoria de la obra y culmina con el cumplimiento del plazo del Contrato PPP.

Los informes correspondientes a esta etapa deberán ser entregados por parte de la APC a la UPPP, en dos copias, dentro de un plazo máximo de 30 días siguientes al período semestral reportado. El primer período semestral se contabilizará a partir de la fecha de puesta en servicio provisoria de las obras y el último informe de esta etapa se entregará a dentro de un plazo máximo de 30 días de la extinción del contrato, con el período de reporte que resulte.

El contenido de estos informes deberá resumirse en un máximo de 15 páginas, donde se reportarán los principales aspectos dentro de las áreas que a continuación se explicitan – sin perjuicio de aquellos contenidos adicionales que solicite la UPPP para un informe en particular, lo cual deberá efectuarlo por escrito al menos 30 días antes de la fecha prevista de entrega del informe respectivo –.

El informe deberá incluir un resumen ejecutivo que identifique los principales puntos respecto a la operación del proyecto y aspectos financieros, categorizando según su prioridad o necesidad de atención a través del siguiente código de colores:

	No se detectan obstáculos para el cumplimiento de objetivos
	Existen ciertas dificultades para el cumplimiento de objetivos
	Severas dificultades que pueden impedir el cumplimiento de objetivos

La Unidad PPP junto con la APC evaluará el curso de acción apropiado para solucionar las potenciales dificultades con un enfoque basado en la cooperación.

#### 4.2.2.1 Área Técnica

- Reportes ambientales, considerando la normativa ambiental vigente, las medidas de mitigación, restauración, compensación, plan de prevención de riesgos, control de accidentes, plan de seguimiento ambiental.
- Reporte sobre estadísticas, mediciones y controles a que refieran los Pliegos de Licitación.
- Cualquier otra información relacionada con el cumplimiento del contrato PPP, que haya solicitado, en esta área, el Inspector del Contrato en el período.

#### 4.2.2.2 Área Financiera

- Estados contables del Contratista, presentados en el formato de la norma del emisor y en oportunidad exigida por la Auditoría Interna de la Nación.
- Eventuales modificaciones del contrato que se hayan producido en el período y sus implicancias en las condiciones económico-financieras.
- Cualquier otra información relacionada con el cumplimiento del contrato PPP, que haya solicitado, en esta área, el Inspector del Contrato en el período.

Se recomienda que el Comité Coordinador de Evaluación del Contrato PPP utilice ratios financieros para completar el análisis de los Estados Contables. En esta etapa, se propone utilizar, además de los mencionados en la etapa de construcción, los siguientes:

- Índices de eficiencia: miden la efectividad y eficiencia de la gestión.
- Ratios de rentabilidad: miden la capacidad de generación de utilidad por parte de la empresa.

Para ampliar información sobre el uso de ratios ver Anexo 1.

#### 4.2.2.3 Área Operacional

- Estructura organizativa vigente de la sociedad y cambios realizados en el período.
- Reporte, con detalle mensual, de la gestión, incluyendo:
  - Descripción de los servicios que se prestan en el contrato PPP y sus modificaciones, identificando aquellos servicios que opera el Contratista privado directamente y aquellos bajo la modalidad de subcontrato, indicando nombre, RUT y domicilio del subcontratista.
  - Resultados alcanzados de acuerdo a la medición de indicadores de desempeño.
  - Ingresos totales del Contratista privado y su desglose por fuente o concepto.
  - Número y monto de las multas en el período.
  - Descripción de los problemas y medidas correctivas adoptadas.
  - Descripción de los problemas y medidas correctivas, preventivas y otras medidas adoptadas que mejoren la calidad de los servicios prestados por el Contratista.
- Cualquier otra información relacionada con el cumplimiento del contrato PPP, que haya solicitado, en esta área, el Inspector del Contrato en el período.

Una herramienta que puede resultar de utilidad para el monitoreo del Contrato de PPP son las “Encuestas de Satisfacción”. En caso de llevarse adelante una encuesta de este tipo es recomendable encuestar a todos los involucrados incluyendo: contratistas, financistas y usuarios públicos y privados. Las Encuestas de Satisfacción se deben diseñar con un objetivo constructivo: identificar potenciales mejoras en la ejecución y operación de la infraestructura.

## 5. Funciones de inspección del contrato

---

Los Pliegos de Licitación de los proyectos podrán establecer la figura de la Inspección Técnica del contrato, que tendrá por objetivo asesorar y apoyar al Inspector del Contrato en la fiscalización del mismo. Esta Inspección Técnica podrá estar constituida por una o más personas, física o jurídica.

A continuación se presentan las actividades de inspección y control que se podrán prever en cada una de las etapas que se activen una vez firmado el contrato. La APC, a través del Inspector del Contrato, estará enfocada en el cumplimiento diario de las obligaciones del contrato ya que cuenta con la capacidad de establecer acciones de remedio en caso de ser necesario. Por otro lado, la UPPP tendrá un rol de contralor sobre objetivos generales y respeto de los términos del Contrato.

### 5.1. Etapa de Pre-construcción

En los Pliegos de Licitación se podrá establecer que la APC encargará el control del contrato, en esta etapa y en la siguiente de construcción, al “Inspector del Contrato de la Etapa de Construcción”, quien podrá tener, además de las funciones establecidas en la normativa vigente en Uruguay, las actividades que se señalan a continuación:

- Inspeccionar y aprobar o rechazar los diseños, planos, estudios y especificaciones del proyecto ejecutivo conforme a los requisitos señalados en los Pliegos de Licitación.
- Controlar el cumplimiento de las normas de seguridad.
- Controlar el cumplimiento de las normas de calidad.
- Verificar que el Contratista privado cumpla con el pago de las leyes sociales del personal empleado.
- Comprobar que las garantías y pólizas de seguros presentadas por el Contratista privado en la etapa de construcción cumplan las especificaciones

exigidas en los Pliegos de Licitación, así como verificar su vigencia durante toda la etapa.

- Entregar a la APC los reportes que la misma solicite con relación a la gestión del contrato PPP durante la etapa de pre – construcción.
- Revisar la información estadística entregada por el Contratista.
- Levantar el acta correspondiente al momento de la entrega de los terrenos necesarios para la construcción de las obras, prevista en los Pliegos de Licitación.
- Proponer la aplicación de las multas que correspondan, en virtud del Contrato PPP.
- Controlar y velar por el cumplimiento de los aspectos jurídicos, contables y administrativos que emanen de los documentos del contrato.
- Dictar órdenes e instrucciones para el cumplimiento del Contrato PPP en lo que a proyecto se refiere.
- Enviar mensualmente un informe ejecutivo a la APC que dé cuenta de la labor realizada, el estado, grado de avance y los problemas presentados en el contrato PPP.

## 5.2. Etapa de Construcción

El “Inspector del Contrato de la Etapa de Construcción” podrá tener, además de las funciones establecidas en la normativa vigente en Uruguay, las actividades que se señalan a continuación:

- Controlar el cumplimiento de las especificaciones y normas técnicas sobre la construcción de las obras.
- Controlar el cumplimiento del plan de trabajo propuesto por el Contratista.
- Controlar el cumplimiento de las normas de seguridad.
- Controlar el cumplimiento de las normas de calidad.

- Verificar que el Contratista privado cumpla con el pago de las leyes sociales del personal empleado.
- Comprobar que las garantías y pólizas de seguros presentadas por el Contratista privado en la etapa de construcción cumplan las especificaciones exigidas en los Pliegos de Licitación, así como verificar su vigencia durante toda la etapa.
- Entregar a la APC los reportes que la misma solicite con relación a la gestión del contrato PPP durante la etapa de construcción.
- Revisar la información estadística entregada por el Contratista.
- Proponer la aplicación de las multas que correspondan, en virtud del Contrato PPP.
- Controlar y velar por el cumplimiento de los aspectos jurídicos, contables y administrativos que emanen de los documentos del contrato.
- Dictar órdenes e instrucciones para el cumplimiento del Contrato PPP en lo que a construcción se refiere.
- Controlar el cumplimiento de las consideraciones ambientales contenidas en los Pliegos de Licitación y las medidas ambientales que deriven de los respectivos estudios. Adicionalmente, podrá aprobar, rechazar y exigir modificaciones, según corresponda, a los Planes de Manejo Ambiental propuestos por el Contratista.
- Enviar mensualmente un informe ejecutivo a la APC que dé cuenta de la labor realizada, el estado, grado de avance y los problemas presentados en el contrato PPP.
- Abrir y llevar un Libro de Obra desde que sea designado.
- Recibir del Contratista privado el Reglamento de Servicio.

### 5.3. Etapa de Explotación

En los Pliegos de Licitación se podrá establecer que la APC encargará el control del contrato en esta etapa al “Inspector del Contrato de la Etapa de Operación”, quien podrá tener, además de las funciones establecidas en la normativa vigente en Uruguay, las actividades que se señalan a continuación:

- Realizar un seguimiento al cumplimiento de los indicadores de desempeño definidos en los Pliegos de Licitación.
- Entregar a la APC los reportes que la misma solicite relativos a la gestión del contrato PPP.
- Comprobar que las garantías y pólizas de seguros presentadas por el Contratista privado en la etapa de operación cumplan las especificaciones exigidas en los Pliegos de Licitación, así como verificar su vigencia durante toda la etapa de operación.
- Controlar el cumplimiento de las normas técnicas sobre la operación de los servicios contractuales, de acuerdo a lo establecido en los Pliegos de Licitación.
- Proponer la aplicación de multas.
- Controlar y velar por el cumplimiento de los aspectos jurídicos, contables y administrativos que emanen de los documentos del contrato.
- Todas las que corresponden al Inspector del Contrato de la Etapa de Construcción relacionadas con la ingeniería de los proyectos y la construcción cuando se realicen obras durante la fase de operación.
- Controlar el cumplimiento de las consideraciones ambientales contenidas en los Pliegos de Licitación y las medidas ambientales que deriven de los estudios.
- Dictar órdenes e instrucciones para el cumplimiento del contrato PPP.
- Llevar el Registro de bienes y derechos afectos en el contrato PPP. Dicho registro podrá actualizarse una vez al año, pudiendo el Inspector del Contrato actualizarlo en un plazo menor en caso de ser conveniente.

- Controlar los pagos que deba realizar el Contratista privado a la APC de acuerdo a lo señalado en los Pliegos de Licitación.
- Revisar la Información estadística entregada por el Contratista.
- Abrir y llevar un Libro de Operación desde que sea designado.
- Enviar mensualmente un informe ejecutivo a la APC que indique el grado de cumplimiento del contrato PPP.

## 6. Desafíos en el control y seguimiento

---

En base a la experiencia internacional se han identificado los siguientes desafíos principales:

- Captura del Inspector de contrato. Instituciones débiles dan lugar a capturas del regulador.
- Deficiencias en la información: sistemas de información incapaces de producir datos precisos respecto a costos y calidad.
- Conocimiento asimétrico: la contraparte privada suele tener más información sobre el proyecto que la parte pública.
- Altos costos transaccionales: control y seguimiento de los contratos oneroso debido a documentos licitatorios y contractuales complejos, y dilatación de procesos.
- Falta de capacitación: la APC y el sector público carecen de la experiencia necesaria para negociar y gestionar el contrato.
- Contratos de largo plazo: genera poca flexibilidad para enfrentar situaciones inesperadas e implementar planes de contingencia.
- Fraude y corrupción: se necesitan procesos claros para evitarlos y planes de contingencia para evitar interrupción del servicio.

## 7. Listado para testeo de autocontrol

SI	NO	PREGUNTAS A CONSIDERAR
		Los problemas con la contraparte privada se resuelven de forma rápida y constructiva.
		Se realizan reuniones mensuales con la contraparte privada para analizar el desempeño reciente y asuntos de importancia.
		Se realizan evaluaciones para determinar el desempeño respecto a obligaciones contractuales y necesidades presentes.
		Se cuenta con una estrategia escrita acordada con la contraparte privada sobre cómo desarrollar el proyecto en el próximo año.
		Existe y se ejecuta una estrategia de comunicación con terceros sobre el desempeño del proyecto.
		Los objetivos y estrategia de comunicación son conocidas por todos los actores relevantes.
		Miembros de la APC participan de eventos de capacitación en gestión de contratos.
		La contabilidad de la contraparte privada es accesible para la APC y organismos de contralor.
		Las medidas de evaluación de desempeño son eficientes y eficaces.
		Existen principios para asegurar la obtención de Valor Por Dinero en caso de renegociación o modificación del contrato.

## Anexo

---

### Anexo 1.1 Ejemplos de ratios a utilizar en Proyectos PPP: Etapa de construcción

#### Anexo 1.1.1 Ratio de liquidez

##### **Razón Corriente: Activo Corriente / Pasivo Corriente**

Es la razón más utilizada para medir la capacidad que tiene una empresa para cumplir con sus obligaciones en el corto plazo. Un valor de este índice menor que 1 indica que la empresa corre un riesgo de no poder hacer frente a sus obligaciones más inmediatas.

#### Anexo 1.1.2 Ratios de Solvencia

##### **Índice de Endeudamiento: Pasivo Total / Patrimonio**

Es uno de los ratios más utilizados para analizar la solvencia de una empresa. El cociente entre el grado de endeudamiento con relación al patrimonio indica cuánto de lo que genera la empresa está financiado por terceros. Este ratio conduce a alertar sobre la magnitud de los efectos que podría tener la insolvencia en los pagos. El valor óptimo de este ratio debería estar entre 0,7 y 1,5. Un valor mayor a 1,5 podría indicar un endeudamiento excesivo y poca flexibilidad a la hora de tomar decisiones.

##### **Ratio pasivo/activo: Pasivo Total /Activo Total**

Un valor menor que 1 indica que la empresa está más financiada con fondos propios que con fondos de terceros sino que además puede indicar que la empresa tiene más capacidad para generar derechos que obligaciones y que en definitiva tiene razón económica de existir ya que el corazón de su actividad está justificada.

## Anexo 1.2 Ejemplo de ratios a utilizar en proyectos PPP: Etapa de operación

### Anexo 1.2.1 Ratios de Rentabilidad

#### **ROA (return on assets): Resultado Neto / Inversión**

Este ratio indica la capacidad que tienen los activos de la empresa para generar recursos en un determinado período de tiempo.

#### **ROE (return on equity): Resultado Neto/ Equity**

Este ratio, mide la capacidad que tiene una empresa para repagar el capital de sus accionistas.

#### **ROC (return on capital): Resultado Neto/ Equity + Deuda**

Este ratio, mide la capacidad que tiene una empresa para repagar el capital de sus accionistas, agregando la deuda que tiene el proyecto con terceros. El ROC es un ratio de rendimiento más completo que el ROE.

### Anexo 1.2.2 Indicadores de Eficiencia

Al depender específicamente de cada proyecto en particular no se proporciona un ejemplo como se hace para los indicadores anteriores. Lo que sí tendrán en común todos los ratios de eficiencia de los proyectos PPP es que deberán surgir y elaborarse en base a los indicadores de disponibilidad y de calidad previstos en los pliegos de contratación.

## Anexo 1.3 Limitantes del uso de ratios

- Las estructuras de contrato de PPP a menudo se relacionan con actividades muy diferentes (por ejemplo: construcción de cárcel y construcción de hospitales) y por lo tanto no pueden ser estandarizados.
- Las comparaciones entre ratios sólo pueden realizarse entre actividades similares.
- No existen ratios específicos para analizar todos los proyectos PPP, pero pueden ser herramientas útiles para identificar tendencias.