



CaD #392 - de 3 de enero 2020

Un paso importante: las Alianzas Público-Privadas (APP)

Las APP son modalidades de vinculación de capital privado con el objetivo de crear, desarrollar, mejorar, operar y/o mantener la infraestructura pública para el suministro de los servicios públicos y por ende para el bienestar de la población. Es una herramienta para hacer eficientes las inversiones con la experiencia y conocimientos del sector privado, bajo la supervisión del sector público. Las APP se han convertido en un instrumento para disminuir los riesgos y mejorar el financiamiento y materialización de bienes o servicios.

El Banco Mundial define a la Asociación Público-Privada (APP) como “un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público, es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública”. Este es un concepto marco pues los países adoptan la APP que más de adecua a sus instituciones, leyes y realidades.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, indica que tradicionalmente las APP “se definieron como un contrato legalmente vinculante entre gobierno y empresas privadas para la prestación de bienes y servicios, delegando las responsabilidades y riesgos mayormente al socio privado”. Aunque hace la salvedad que en la actualidad ambos actores (públicos y privados) se están involucrando en los proyectos durante todas sus fases, haciéndolo más atractivo para el sector privado, al compartir los riesgos. La implementación de APP tiene como objetivo el poder combinar dos fuentes de financiamiento, es decir, asegurar y consolidar el aporte monetario de los actores públicos y privados. Esta herramienta ha facilitado en algunos países el desarrollo de infraestructura de forma eficiente y con menor riesgo, pues se entiende que el sector privado cuenta con una mayor capacidad gerencial, de innovación y de tecnología, lo que resulta en servicios de mejor calidad a menor costo.

El Banco Mundial ha identificado una serie de beneficios en la aplicación del modelo de APP tales como:

- Es una forma para que el sector privado brinde tecnología e innovación que mejore los servicios públicos (eficiencia operativa);
- Es una herramienta de planificación del presupuesto a través del tiempo, ya que se establecen gastos del proyecto en el presente y en el futuro;
- Desarrolla las capacidades locales del sector privado a través de la propiedad conjunta con grandes empresas internacionales, así como oportunidades de subcontratación de empresas locales para obras civiles, obras eléctricas, instalaciones, servicios de seguridad, servicios de limpieza, servicios de mantenimiento, etc.;
- Mejora la participación gradual del sector privado en las empresas estatales y en el gobierno (especialmente firmas extranjeras);
- Promueve la diversificación en la economía ya que hace al país más competitivo;
- Es un complemento a las limitaciones de las capacidades del sector público para satisfacer la creciente demanda de desarrollo de la infraestructura;
- Como una extracción al largo plazo de “value-for-money” a través de la transferencia apropiada de riesgos hacia el sector privado durante el periodo del proyecto- desde el diseño y construcción al mantenimiento y las operaciones.

Países en la región latinoamericana como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, Puerto Rico han utilizado la herramienta de APP para el desarrollo de proyectos de infraestructura en salud y educación, entre otras áreas. El informe del Infrascopio 2019 publicado por The Economist -Intelligence Unit y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) evalúa la capacidad de los países de América Latina y el Caribe para llevar a cabo APP en infraestructura sostenibles. Entre algunos de los resultados del estudio se encuentran: (1) los países de la región (ALC) tienen un fuerte desempeño en el área de regulaciones, y las APP se aceptan casi universalmente como una

herramienta de contratación, adopción generalizada de planes nacionales de infraestructura y mejoras en los indicadores de sostenibilidad; (2) la región puede mejorar la dotación adecuada de personal para las agencias de APP publicando información sobre el desempeño del proyecto en línea y garantizando la transparencia y la independencia durante las renegociaciones; (3) la región continúa demostrando avances en el área de madurez; la mayoría de los países cuentan con protecciones para los inversionistas, pero el tamaño de la inversión en APP en relación con el PIB es del 2 % o menos en más de la mitad de los países. Las consideraciones del Informe de Infrascopio, deja en evidencia los avances y los desafíos que confrontan los gobiernos de la región en la aplicación del modelo de la APP que requieren del tratamiento y gestión adecuada para obtener los resultados esperados.

En Panamá la posibilidad de contar con Asociaciones Públicos-Privadas formales, se materializó con la sanción de la Ley N°93 del 19 de septiembre 2019 que crea el régimen de Asociación Público Privada (APP) para el desarrollo como incentivo a la inversión privada. Esta ley tiene como finalidad regular el marco institucional y los procesos para el desarrollo de proyectos de inversión bajo la modalidad de la APP, promoviendo el desarrollo de infraestructura y servicios públicos.

Las APP que considera la Ley 93, son aquellas que se materializa a través de un contrato a largo plazo entre una o más entidades y una persona jurídica privada, para el diseño, construcción, reparación, expansión, financiamiento, explotación, operación, mantenimiento, administración y/o suministro de un bien o servicio. Estas se clasifican en autofinanciadas y cofinanciadas. En su artículo 3 explica que las APP *“son modalidades de vinculación de capital privado en las que se incorporan experiencias, conocimientos, equipos, tecnologías y capacidades técnicas y financieras, y se distribuyen riesgos y recursos, con el objetivo de crear, desarrollar, mejorar, operar y/o mantener la infraestructura pública para el suministro de los servicios públicos”*.

Un elemento importante de la ley antes mencionada, es que prohíbe realizar contrato de APP cuyo valor sea inferior a B/.15 millones, con excepción de los municipios quien sí puede realizar contratos por montos menores al indicado. El desarrollo de proyectos bajo la modalidad de APP deberá estar alineado al Plan Estratégico de Gobierno. Además, Los procesos de selección y ejecución de proyectos bajo la modalidad de APP deberán incluir los mecanismos que permitan la rendición de cuentas por parte del contratista a beneficio del usuario final.

Otro aspecto que resaltar es que un potencial proyecto de APP debe estar acompañado de un informe técnico, el cual debe incluir como mínimo los siguientes elementos: análisis social general, análisis de costo-beneficio, propuesta de distribución de riesgos, indicadores de servicio, estudio de sostenibilidad y factibilidad, análisis de aspectos legales y análisis ambiental preliminar. Lo anterior busca contar con los elementos técnicos, financieros y ambientales que aseguren la correcta ejecución de los proyectos bajo la APP.

El programa de las APP contara con un ente rector donde participan el Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Comercio e Industrias y el Contralor General de la República. También tendrá una Secretaría Nacional de la APP adscrita al Ministerio de la Presidencia con funciones de apoyo técnico y operativo del ente rector; un Comité Consultivo, conformado por cuatro miembros de los sectores representativos de la empresa privada de Panamá, dos miembros del sector académico y docente y dos miembros de los grupos organizados de trabajadores. El Comité Consultivo puede elevar recomendaciones para proponer nuevos proyectos APP.

Este tipo de proyectos puede incentivar la inversión privada y en consecuencia potenciar la generación de empleo, haciendo al país más competitivo. Además de ofrecer una opción para promover el desarrollo de proyectos de gran envergadura sin comprometer su capacidad de endeudamiento. Sin embargo, esto representa importantes desafíos no solo en el cumplimiento de los requisitos expuestos en la Ley, sino también en los procesos de transparencia (los cuales han sido cuestionados en años anteriores) y en la capacidad de los funcionarios para implementar los procesos que rigen los proyectos de APP, con lo que supondría una mejora importante en la competitividad del país.