



San Marcos

#1 EN EDUCACIÓN
VIRTUAL

Introducción a las APP

AUTOR: Walter Ledezma Rojas

JUNIO: 2022



San Marcos

www.usanmarcos.ac.cr

San José, Costa Rica

Introducción a las APP

Walter Ledezma Rojas – Introducción a las APP

Editorial: Universidad San Marcos. San José, Costa Rica. 2022

Total de páginas: 21

Tamaño de hoja: 8.5" x 11".



Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 Costa Rica

El contenido de esta obra se ofrece bajo una licencia **Atribución no comercial sin derivados de cc**. El contenido de esta obra puede considerarse bajo esta licencia a menos que se notifique de manera diferente

Introducción a las APP

Autores: Walter Ledezma Rojas

Junio, 2022

¿Cuál es el origen de las APP?

Resumen

Desde el enfoque del mercado Global el financiamiento de proyectos se encuentra en una encrucijada, por lo que veremos las APP su historia y su constancia como modelo de soluciones financieras para el desarrollo de infraestructura y servicios públicos.

Palabras clave:

Asociación Público-Privada, APP, desarrollo económico, infraestructura, norma, Constitución, activos, servicios, contratos, desarrollo.

¿Qué razones justifican la aplicación de las APP?

What reasons justify the application of the PPP?

Summary

From the Global market approach, project financing is at a crossroads, so we will see the PPPs, their history and their perseverance as a model of financial solutions for the development of infrastructure and public services.

Keywords:

Public Private Partnership, PPP, Economic Development, Infrastructure, Standard, Constitution, Assets, Services, Contracts, Development.

Asociaciones Público Privada (APP), PPP en inglés

Las asociaciones público- privadas son originadas en el derecho anglosajón como *Public Private Partnerships* (PPP) siendo más claro es un término acuñado en el Reino Unido, los británicos han asumido ese término como propio y algunos foros actualmente lo dejan ver así. Pero no se puede ver como si se tratase de un producto con denominación de origen, en realidad países como España, Chile, México y Colombia promueven exitosamente esquemas de Participación Público-Privada desde hace años.

Pocas personas se han atrevido a dar una definición precisa de dicho término. Lo cual ha provocado que diferentes personas, instituciones y administraciones entiendan cosas distintas.

Unas de las de las tantas definiciones son: constituye un paso adelante respecto de la figura tradicional modalidad de concesión de obra pública y del tradicional modelo de servicios públicos, en ese proceso de participación del sector privado en este tipo de contratos públicos con el Estado (Romero,2015, p.101).

Las Asociaciones Público-Privadas (APP), el Banco Mundial (2014) las define: “Como contratos de largo plazo entre el privado y una entidad gubernamental para la provisión de un activo público o servicio, en la cual,

el sector privado asume riesgos significativos y responsabilidad gerencial con una remuneración financiera”. Este término es conocido internacionalmente como APP.

Con el fin de generar un concepto más claro a continuación se presentarán extractos provenientes del documento nombrado como “Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España” CAF 2010 de los autores: José Manuel Vassallo Magro y Rafael Izquierdo de Bartolomé que nos ayudarán, clarificar el concepto de APP.

APP contractuales e institucionales

Las APP se pueden diferenciar, tal y como hace el Libro Verde sobre PPP de la Comisión Europea, en contractuales e institucionales. Las primeras son aquéllas en las que el vínculo entre el sector público y el sector privado se establece esencialmente a través de un contrato. La idea de las PPP contractuales es que la relación entre ambos sectores funciona como una relación entre un agente (contratista), que vela por su propio interés, pero con fuertes incentivos para reducir costos y mejorar la calidad de servicio, y un principal (sector público) que vela por los intereses de los ciudadanos.

Dicha relación se encuentra regulada sobre la base de un contrato que se establece al principio y que debe fijar la asignación de responsabilidades para cada sector.

El tipo más común de PPP contractual es la concesión de infraestructura tal y como se entiende en España o América Latina. Dicha concesión es muy similar en su concepto a otro tipo de contratos, que, aún no denominándose

concesiones, pueden ser considerados en la práctica como tales, como es el caso de los contratos *Design Build Finance Operate* (DBFO) en Reino Unido.

El segundo tipo de PPP se denomina PPP institucionales. En este caso, la relación entre ambos sectores no se basa en una relación contractual entre un agente y un principal, sino en la participación conjunta del sector público y privado en una entidad encargada de la gestión de la infraestructura.

El modelo de PPP institucional es mucho menos común que el modelo de PPP contractual y tiene la desventaja frente al primero de que apenas se introduce competencia, por lo que no hay garantías de que se incentive al sector privado a ser más eficiente. Un ejemplo de PPP institucional es el establecimiento de sociedades de economía mixta. Éste es el caso de las autopistas francesas hasta que se llevó a cabo una privatización de las mismas.

APP vs APPD

En Costa Rica, la norma también diferencia las APP contractuales de las institucionales, son las nombra como Asociaciones publico privadas (APP) y Alianza publico privada para el desarrollo (APPD):

La Normativa vigente la diferencia de esta manera:

- El Decreto N° 40933 - MEIC – MIDEPLAN: "Reglamento para el Desarrollo, Fomento y Gestión de las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo en el Sector Público" lo define como:

Artículo 3º.-Definición. Se define como APPD el acuerdo de cooperación y/o colaboración, que podrá ser materializado en instrumentos legales denominados convenios de cooperación, de mediano o largo plazo entre las instituciones públicas y las organizaciones privadas, en los cuales, las partes identifican y alinean objetivos comunes y congruentes que contribuyan al desarrollo, y para lo cual, asumen de forma compartida un proyecto o programa, **sin que esto involucre obligaciones contractuales entre las partes.**

- Decreto N° 39965-H-MP Reglamento para los Contratos de Colaboración Público Privada. Define lo siguiente:

Artículo 2-Definición y objeto. Son contratos de colaboración público privada aquellos en que la Administración encarga a un tercero, el cual será una persona jurídica privada, la realización de alguna de las siguientes prestaciones:

a) En el caso de infraestructura nueva: La construcción, ampliación, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión.

Esto incluye la participación del colaborador en las distintas fases, incluyendo el diseño, según se establezca en el cartel y contrato respectivos.

b) En el caso de infraestructura existente: La modernización de obras, equipos, sistemas y productos o bienes complejos existentes, lo que incluye tanto su mejora, reparación, ampliación, la construcción de obras complementarias, la operación, mantenimiento, explotación o su gestión que

permitan la competitividad, productividad y nivel de servicio adecuados para los intereses públicos. Esto incluye la participación del colaborador en las distintas fases, incluyendo el diseño, según se establezca en el cartel y en el contrato respectivos. (...)

Definición de Proyectos APP en Costa Rica

- Decreto N° 41042-H Procedimiento para la Determinación de Riesgos Fiscales y de Contingencias Fiscales en Proyectos de Asociaciones Público Privadas.

Artículo 7.-Proyectos de Asociación Público Privada. Son aquellos proyectos de asociación público privada que derivan en una relación contractual de largo plazo entre una parte pública y otra privada para proveer un activo o un servicio público, en el que el agente privado asume un riesgo significativo y la responsabilidad de la gestión y la remuneración se vinculan al desempeño.

Teniendo más claro lo que es un Proyecto APP en Costa Rica, veamos lo que los autores: José Manuel Vassallo Magro y Rafael Izquierdo de Bartolomé nos aportan para aclarar más aún el criterio de que es una APP.

Algunas confusiones relativas a los proyectos de las PPP

La falta de definición a la que se ha hecho referencia ha llevado a que, con frecuencia, especialmente en algunos países, se entiendan los términos de concesión y PPP como algo contrapuesto. El concepto de concesión y de PPP no son ni mucho menos conceptos contrapuestos o incompatibles.

Mientras el término concesión acentúa la propiedad pública del bien o servicio que se quiere prestar, y la consiguiente relación contractual entre el sector público y privado. Por su parte, el término PPP acentúa la necesidad de que esa relación sea justa y eficiente para la sociedad. Éste es el motivo por el que toda concesión de obra o de servicio público que establezca una distribución de riesgos entre el sector público y el sector privado deba ser considerada como un proyecto de PPP.

De hecho, sobre la base de la figura del contrato de concesión es posible establecer innumerables maneras de entender la relación entre el sector público y el privado en cuanto al diseño del proyecto, mecanismos de licitación, o contribución del usuario a la financiación de la infraestructura o servicio.

Aunque es cierto que hay muchas otras modalidades de PPP, especialmente aquéllas que proceden de la creación de entidades mixtas público-privadas, que quedan fuera del concepto de concesión, también es cierto que la concesión es la fórmula jurídica más común para llevar a la práctica proyectos de PPP de carácter contractual.

Por ejemplo, aunque los contratos *Design, Build, Operate, Transfer* (DBFO) que se ponen en práctica en Reino Unido se plantean por algunos como el paradigma de las PPP y como algo distinto de la concesión.

Estos contratos son en la práctica concesiones de obras o de servicios públicos en los que la única diferencia con las concesiones, tal cual se conocen en España o América Latina, se encuentra en aspectos que no son

substanciales a la concesión como tal: modo de pago (por disponibilidad y peaje sombra) o mecanismo de licitación (procedimiento negociado).

De hecho, bajo la regulación actual de la concesión de obra pública en España, es perfectamente posible licitar una concesión igual a los contratos DBFO con un procedimiento negociado y un sistema de pago al concesionario bajo la modalidad de peaje sombra.

¿Qué razones justifican la aplicación de las APP?

Uno de los temas que se discuten con mayor frecuencia a la hora de decidir si desarrollar un proyecto mediante una PPP o mediante un procedimiento de adjudicación convencional, como es el contrato de obra por certificaciones, es valorar las potenciales ventajas que el primer método tiene frente al segundo. Las razones que tradicionalmente se apuntan en favor de las PPP son tres:

1. Las ganancias de eficiencia técnica derivadas de la competencia entre empresas privadas y de permitir al sector privado integrar todas las fases del ciclo de proyecto: diseño, construcción, financiación mantenimiento y explotación.
2. La posibilidad de que el sector privado acometa infraestructura socialmente necesaria, pero que no pueden llevarse a cabo debido a restricciones presupuestarias.
3. La mejora de la calidad ofrecida al usuario debido a una mayor exigencia del sector público al sector privado.

Por su parte, los dos inconvenientes principales que se suelen atribuir a las APP son:

1. Los costos de transacción son mucho más elevados que un procedimiento convencional de provisión de infraestructura.
2. El costo financiero es mucho más elevado en una PPP que en el caso de que el proyecto se financie con deuda pública.

Tipos de contrato de APP

En vista que, una APP comprende un contrato a largo plazo entre una entidad pública y una parte privada, para la provisión de un activo o servicio, se denota que esta definición abarca una variedad de tipos de contrato que, a su vez, dependerán de tres factores principales:

- a) **Tipo de activo:** Puede tratarse de nuevos activos, denominados generalmente nuevos proyectos (*greenfield*), o proyectos ya existentes (*brownfield*), en los que se transfiere a la parte privada a la responsabilidad de actualizar y gestionar los activos o servicios existentes.
- b) **Funciones que asume la parte privada:** Una característica central de un contrato de APP es que acumula múltiples fases o funciones del proyecto. No obstante, las tareas de las que es responsable la parte privada varían y pueden depender del tipo de activo o servicio del que se trate. Entre las funciones más usuales, se encuentran las siguientes:

- **Diseño:** También llamado trabajo de “ingeniería”, significa desarrollar el proyecto desde el concepto inicial y los requisitos de resultados hasta las especificaciones de diseño listas para la construcción.
- **Desarrollo o Rehabilitación:** Cuando se utilizan APP para activos de infraestructura nuevos, se suele requerir que la parte privada construya el activo e instale todo el equipo. Cuando las APP implican activos existentes, la parte privada puede ser responsable de rehabilitar o ampliar el activo.
- **Financiamiento:** Cuando una APP implica el desarrollo o la rehabilitación del activo, se suele requerir, también, que la parte privada financie los gastos de capital, ya sea en parte o en su totalidad.
- **Mantenimiento:** Las APP asignan a la parte privada la responsabilidad del mantenimiento de un activo de infraestructura y/o servicio, de acuerdo a un estándar especificado durante la vida del contrato. Esto suele considerarse una característica clave de los contratos de APP.
- **Operación:** Las responsabilidades de operación de la parte privada de una APP pueden variar considerablemente según la naturaleza del activo subyacente y del servicio asociado. Por ejemplo, la parte privada podría ser responsable de:
La operación técnica de un activo y el suministro de un servicio básico a un comprador gubernamental, por ejemplo, una planta de tratamiento de agua.

La operación técnica de un activo y el suministro de servicios directos a los usuarios, por ejemplo, una APP para un sistema de distribución de agua.

La prestación de servicios de apoyo, con el organismo gubernamental responsable, para brindar un servicio público a los usuarios, por ejemplo, una APP para la construcción de un relleno sanitario que incluya el servicio de separación y reciclaje de basura.

C. Mecanismo de pago: Dependerá de las funciones que asuma la parte privada, que puede recibir pagos de parte de los usuarios de servicios, del Gobierno o de una combinación de ambos, algunas de ellas son:

- Pagos de usuarios: La parte privada brinda un servicio y genera ganancias al cobrar este servicio a los usuarios (por ejemplo, las carreteras con peaje, pagos por recolección de basura, etc.). Estos cargos (o tarifas) normalmente son regulados por contrato y pueden complementarse mediante subsidios pagados por el Gobierno, o en otros casos, pueden generar un pago al Gobierno en forma de una prima.
- Pagos del Gobierno: El Gobierno es responsable de los pagos correspondientes al servicio brindado por la parte privada. Los pagos del Gobierno suelen depender de que el activo o el servicio estén disponibles con el grado de calidad definido en forma contractual (pagos por disponibilidad). También pueden ser pagos basados en los resultados de los servicios brindados a los usuarios; por ejemplo, un

camino con peaje sombra que es gratuito para los usuarios, pero por el que el Gobierno paga una tarifa por conductor al operador.

- Peaje sombra: quienes pagan la autopista no son los usuarios, sino la administración que la ha concesionado. La concesión establece que los pagos periódicos (generalmente anuales) de la administración a la empresa concesionaria se realizarán tomando en cuenta el tráfico que haya soportado la carretera. También puede establecerse una combinación de un monto fijo más un importe variable en función del tráfico. En suma, el peaje sombra es un método de financiación de autopistas mediante el presupuesto, con un canon en función (total o parcial) del tráfico. (BID, 2015).

De lo anterior, se debe aunar que los factores anteriormente mencionados tienen relación con los modelos de contratación de obra pública tradicionales, por lo que es importante poder diferenciar entre un proyecto de APP de un proyecto de obra pública tradicional (OPT).

Una APP se diferencia de la obra pública tradicional, debido a que esta compone un bien que hace posible que el sector público asegure directamente la prestación de una determinada infraestructura.

Las características principales que debe tener un proyecto para que sea APP son:

La relación entre el sector público y el privado debe tener una larga duración.

- El sector privado debe participar de algún modo en la financiación.
- El sector privado debe tener un papel fundamental en el mantenimiento y explotación de la infraestructura.

- La relación debe establecer una adecuada distribución de riesgos entre el sector público y el privado. (Vasallo & Izquierdo, 2010, p.104).

Es importante referirnos al mito urbano de que las APP son privatizaciones y, para contrarrestar dicha murmuración, cabe resaltar que el desarrollo de infraestructura pública por medio de una APP, se encuentre específicamente fundamentado en un contrato, y, por medio de este último, se puede asignar el diseño, financiamiento, construcción y operación del proyecto a cualquiera de las partes, con una transferencia del activo o servicio al final del vínculo contractual; por tanto, en lugar de transferir activos del sector público al privado, ocurre lo inverso; es decir, al finalizar el contrato la infraestructura se transfiere al sector público. (BID,2015)

Para tener más claras las diferencias de un proyecto realizado por OPT de un APP, es indispensable recordar que la OPT es la que realiza el gobierno para ejecutar un proyecto, con financiamiento del propio presupuesto o préstamos internacionales, por medio de una licitación contrata a una empresa para que ejecute los trabajos, ya sea para diseño o construcción.

Adicionalmente, algunas maneras de contratación o proyectos que no se consideran APP son:

Los mecanismos de intercambio de información, como Asociaciones Público-Privadas contra el fraude del sistema de atención médica en los Estados Unidos, que involucró al Gobierno Federal, funcionarios

gubernamentales, organizaciones líderes de seguros de salud y a otros grupos antifraude del sistema de atención médica.

Las actividades voluntarias o filantrópicas emprendidas por empresas privadas con fines públicos y en coordinación con las autoridades correspondientes, como proyectos de salud o educación de la comunidad, así como proyectos importantes de inversión extranjera directa.

También los proyectos de ejecución conjunta para investigación e innovación, formados para aprovechar las capacidades y la información del sector público y del privado. Intervenciones gubernamentales para apoyar el desarrollo del sector privado, en general, o de sectores identificados, en particular, como proporcionar tierras, activos, deuda, valores o garantías para emprendimientos totalmente privados que no participen en el suministro de servicios públicos.

Los contratos de gestión que suelen incluir indicadores de desempeño y requisitos similares a las APP. No obstante, estos contratos por lo general son de más corta duración que las APP, y no involucran importantes inversiones de capital privado, en tanto que los incentivos de desempeño se crean principalmente a través de esquemas de pagos y multas.

Por otra parte, los contratos de diseño-construcción o de llave en mano. Estos incluyen especificaciones similares basadas en resultados; sin embargo, como contratos a plazo más corto no crean los mismos incentivos de desempeño a largo plazo que las APP.

Los contratos de arrendamiento financiero que funcionan a largo plazo para el suministro de activos públicos. No obstante, esos contratos transfieren un riesgo significativamente menor a la parte privada que las APP. (BID, 2015).

Es importante tener claro cómo se utilizan las APP en los sectores de infraestructura y servicios, para su implementación, entre sus características principales, se realiza lo siguiente: “Primero, que el proyecto constituya o contribuya a suministrar activos y servicio público. Segundo, que el proyecto involucre activos de larga duración alineados con el plazo del contrato de APP”. (BID, 2015). Ahora bien, cuando se identifican las anteriores características, se debe tener una intención clara para alcanzar los objetivos con el uso de las APP.

El criterio y el objetivo principal que se plantea el sector público a la hora de desarrollar proyectos bajo la modalidad de APP es obtener mayores beneficios de los que se obtendrían ejecutando ese proyecto directamente como obra pública. (Vassallo, 2015, p.36)

Para cumplir con lo anterior, el Gobierno necesita atraer la mejor y mayor cantidad de inversión posible, para esto es necesario mejorar la figura de financiamiento que se utilizará, para lograr una reducción del riesgo crediticio mediante la emisión de una garantía, seguro u otros acuerdos que permita al inversionista tener la seguridad de que será compensado si el deudor no paga. Para ello, el deudor privado, mediante un contrato de APP, estará respaldado por el Estado. Es necesario comprender que la deuda la emite el proyecto en sí.

De acuerdo con la experiencia documentada por algunos autores, para mejorar el crédito en el sector de infraestructura de transporte, se puede realizar por medio del uso de fondos fiduciarios o sociedad de propósito especial (SPE), estas entidades pueden lograr un apalancamiento de activos de bajo riesgo como garantías, para mejorar el financiamiento.

En el caso de los proyectos de infraestructura, los activos se cubren con deuda; sin embargo, muchos tienen cortos períodos de vencimiento y los activos son de largo plazo. En este desfase, es cuando la Administración Pública puede transferir los riesgos de los proyectos a las Sociedad de Propósito Especial (SPE), las cuales se utilizarán para realizar operaciones, como titulaciones y transferencia de riesgos vinculados a los valores que transmiten los futuros inversores. Las SPE también pueden eliminar los activos o pasivos de los balances; por lo tanto, un órgano contralor deben fiscalizarlas. (BID, 2007).

Muchos gobiernos recurren a las APP porque reconocen que se necesita más inversión en infraestructura, pero el Gobierno no puede exceder sus posibilidades presupuestarias para el emprendimiento de más proyectos de infraestructura por medio de licitación pública tradicional. Esto no significa que los proyectos de inversión financiados por una APP vengán a suplantar a los OPT.

Desde que la APP se inventó, el 70% de la infraestructura mundial sigue licitándose bajo OPT. Aunque esta es una de las motivaciones más comunes para recurrir a las APP, también es una de las más debatidas. La medida en la que las APP permiten genuinamente a los gobiernos aumentar

el gasto en infraestructura, depende de la naturaleza del proyecto en cuestión y las limitaciones de financiamiento particulares del Gobierno. (BID, 2014)

Cuando una APP involucra el financiamiento privado, el inversionista suele tener la principal responsabilidad para desarrollar la estructura financiera. No obstante, existen diversas formas en las cuales el Gobierno puede necesitar influir en la estructura financiera. Desde el nivel más básico, los gobiernos necesitan asegurar que el diseño del proyecto sea "financiable (bancable)"; es decir, que la compañía del proyecto sea capaz de emitir deuda. (Banco Mundial, 2014)

En realidad, ser "financiable (bancable)" significa que el proyecto puede atraer no solo el financiamiento de capital de los accionistas, sino el monto de deuda requerido. Para lograr unas estructuras financieras para las APP, en las cuales los flujos de caja operativos deben ser suficiente para cubrir el pago de la deuda más un margen aceptable.

Conclusión

Durante 20 años, Costa Rica ha contado con una legislación que favorece el desarrollo de infraestructura y servicios con la participación público-privada, un mejor conocimiento de la figura así como una mayor capacidad para su implementación en el desarrollo bajo las circunstancias adecuadas, las APP pueden ayudar a mejorar la selección y el desarrollo de los proyectos de inversión pública ajustados a una distribución de riesgos, aquel con mayor capacidad comprobada para gestionarlo.

Para lo anterior, se procura crear una colaboración público-privada basada en una contraprestación ligada al desempeño de las partes que comprenderán los futuros contratos APP para el desarrollo de infraestructura y servicios públicos.

Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo -BID- (2015). Asociaciones Público-Privadas: Implementando soluciones en Latino América y el Caribe. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mef.gob.pe/contenidos/cafae/informativo/material/modulo1_unidad_1.pdf
- Vassallo, J.M., & Izquierdo, M. (2010). *Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España*. <http://www.caf.com/media/3163/LibroinfraestructuraFINAL.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo -BID- (2007). *Estructuración Financiera de Proyectos de Infraestructura en Asociaciones Público-privadas, Una aplicación a proyectos de Agua y saneamiento*.

**iSOMOS MÁS
QUE UNA U!**

www.usanmarcos.ac.cr
San José, Costa Rica.