08 de agosto de 2024

LA PRIVATIZACIÓN Y SU DIFERENCIA CON LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APP)

Uno de los principales problemas estructurales que obstaculizan un desarrollo pleno en América Latina es la escasez de inversiones en infraestructura. Desde la década de 1980, cuando la inversión pública en infraestructura económica dejó su casi total supremacía, la inversión privada ha asumido un rol importante. Estas inversiones, principalmente toman la forma de contratos de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada (APP).

Algunos sectores en el Ecuador y en la región se han pronunciado al respecto, señalando su oposición a las privatizaciones. Y a partir de esa idea, es necesario responder a la interrogante, si una APP es un mecanismo de privatización.

Al respecto una primera forma de abordar este tema es entender que para el sector público colaborar con el sector privado no es algo inusual, por el contrario, muchas de las actividades estatales se realizan con la participación del sector privado a través de la provisión de bienes, obras o servicios (externalización) a través de la LOSNCP. La única diferencia en este aspecto con relación a las APP es que en esta modalidad contractual dichas actividades se empaquetan logrando incentivos y mayor eficiencia para alcanzar mejores niveles de servicio en favor de los usuarios.

Es decir, incluso en actividades económicas (servicios públicos y sectores estratégicos) que están reservadas al Estado, el sector público siempre cuenta de forma habitual con la colaboración del sector privado, a través de los mecanismos de contratación pública ordinaria o tradicional.

Modalidades de Contratación		
Elementos	Contratación Pública	APP
Delegación Facultad de Gestión	No	Si
Financiamiento Proyecto	Siempre con recursos públicos	Privado / Público
Retribución a la Contraparte Privada	Pago Estado	Usuarios o pagos del Estado en función de cumplimiento de estándares de servicio
Base Normativa	LOSNCP	Ley de Eficiencia Económica y Generación de Empleo
Procedimientos Precontractuales	Distintos procedimientos concursales	Concurso Público (sin excepción)
Riesgos	Estado	Distribuyen Público / Privado
Plazo	Corto Plazo	Largo Plazo
Objeto	Obras, Bienes, Servicios	Desarrollo de Infraestructura. Prestación de Servicios Públicos, la Prestación de delega al Gestor Privado
Control de Activo	Estado	Gestor Privado, se revierte al finalizar el contrato al Estado
Exclusividad de Negocio	No	Si
Niveles de Servicio	No (pago sin importar desempeño)	Si (no hay nivel servicio - no hay retribución)
Empaquetamiento (financiamiento, diseño construcción, operación y mantenimiento)	Prohibido	Permitido
Sostenibilidad Fiscal	Indispensable Certificación de Fondos	Informe Previo y Dictamen Definitivo

Ahora bien, cuando se habla de gestión y financiamiento de proyectos de servicios o infraestructuras públicas, se tiende a confundir entre la privatización y las asociaciones públicas privadas (APP). No obstante, es crucial entender que estos conceptos tienen enfoques distintos.

La privatización abarca la transferencia integral, por parte del Estado, de la propiedad y control de bienes o servicios al sector privado; es decir, este último asume la responsabilidad total tanto del mantenimiento como de la operación de dicho bien o servicio. El privado, define la calidad, la cantidad y el precio de los productos; y, por tanto, el riesgo de la operación y financiamiento lo asume por completo el sector privado.

Por otro lado, las APP, implican una colaboración contractual entre el sector público y privado. Las partes en conjunto comparten responsabilidades, por un lado, la propiedad del bien o servicio permanece con el sector público, mientras que el sector privado asume el rol en la operación, mantenimiento y financiamiento de estos bienes o servicios. Para ello, los riesgos se distribuyen, en función de que parte puede gestionar de mejor forma (al más bajo costo) cada riesgo.

EL NUEVO ECUADOR RESUELVE

A manera de recapitulación, es importante tener claro que la privatización es la transferencia permanente de un activo público al sector privado, y es este quien asume la responsabilidad de prestar dicho servicio al usuario final, para lo cual, no requiere de una asociación continua entre ambos sectores (público y privado). Por su parte, la modalidad de asociaciones público-privadas (APP), permite una colaboración continua entre el sector público y privado. La responsabilidad del servicio permanece en el sector público, y los riesgos serán siempre compartidos con base en las capacidades de aportación al proyecto.

Haciendo alusión a la inversión y financiamiento de los productos, cuando nos referimos a la privatización, la empresa privada es responsable por completo de dicha inversión y financiamiento para la operación y mantenimiento. En contraste a esto, en las APP, el gestor privado aporta capital, y adicionalmente existirá financiamiento por parte de financistas.

Las APP no constituyen una privatización, pues estas, son una herramienta que no implican la transferencia de la propiedad de ningún activo público; y permite acceder a recursos del sector privado lo que permite mejorar la prestación de bienes y servicios públicos que se ve usualmente restringida por limitaciones fiscales, manteniendo siempre la rectoría y la regulación del servicio público durante la ejecución del proyecto APP.

Diferencias entre privatización y APP				
	Regulación	Transferencia de Activos	Responsabilidad de Provisión del Servicio	Riesgo de Capital Privado
Privatización	No hay relación contractual	La titularidad o propiedad de activos es del privado	Privado define la calidad, cantidad y precio de los bienes producidos	Si
APP	Contrato APP, Entidad Delegante fiscaliza	La titularidad de los activos es del Estado, solo se delega la facultad de gestión por un periodo limitado y siempre sujeto a restitución	Entidad Delegante, con miras a satisfacer intereses generales, define y especifica niveles de servicio y regula precios	Si
Externalización (contratación pública tradicional)	Contrato sometido a las disposiciones de la LOSNCP (presentación de servicios, ejecución de obra, entre otros.)	La titularidad de los activos es del Estado	Entidades Públicas	No

En Ecuador, la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, específicamente en el Libro II, prohíbe, a través de la modalidad de APP, la privatización, así como la ejecución de proyectos de exploración y explotación de los sectores de minería y petróleo. La modalidad de APP no sustituirá a las modalidades de participación privada contempladas en leyes especiales. Así mismo, determina que son indelegables las facultades de planificación, rectoría, regulación y control a cargo del Estado; entendiéndose esto también, como una prohibición a la privatización.

Visita la página web de la Secretaría de Inversiones Público-Privadas - SIPP (www.appecuador.gob.ec) y revisa la normativa que regula a las APP.

Secretaría de Inversiones Público - Privadas

EL NUEVO ECUADOR RESUELVE