

Análisis reflexivo del Proyecto de Ley N.º 719, que modifica la Ley 93 de 19 de septiembre de 2019, sobre el Régimen de Asociación Público-Privada

Contenido

1. Propósito del documento	2
2. Principales cambios propuestos.....	2
Tabla central: Ley 93 vigente y principales cambios propuestos por el Proyecto de Ley N.º 719.....	3
3. Un aspecto positivo: mayor rigor en la selección de proyectos.....	6
4. Riesgo fiscal y compromisos de largo plazo	6
5. Distribución de riesgos.....	7
6. IDAAN y CSS: infraestructura sí, responsabilidad pública no	7
7. Iniciativas privadas: oportunidad y necesidad de competencia	8
8. Duración de los contratos: una perspectiva intergeneracional	8
9. Capacidad institucional del Estado.....	8
10. Transparencia, control y evaluación posterior	9
11. Salvaguardas concretas para consideración legislativa	9
11.1. Hacer verificable el valor por dinero	9
11.2. Evaluar el costo fiscal durante toda la vida del contrato	9
11.3. Validar independientemente la matriz de riesgos.....	10
11.4. Establecer una salvaguarda específica para IDAAN y CSS.....	10
11.5. Proteger la competencia en las iniciativas privadas	10
11.6. Revalidar el valor por dinero cuando se modifique un contrato	10
11.7. Proteger la capacidad futura del Estado	11
11.8. Fortalecer la capacidad técnica permanente del Estado	11
11.9. Garantizar transparencia durante toda la vida del contrato	11
11.10. Incorporar un protocolo de continuidad del servicio	12
12. Matriz de riesgos.....	13
13. Consideración final	14

1. Propósito del documento

El presente resumen tiene como propósito contribuir, desde una perspectiva técnica y de interés público, al análisis del Proyecto de Ley N.º 719, que modifica la Ley 93 de 2019, mediante la cual se estableció en Panamá el régimen de asociaciones público-privadas (APP).

El proyecto busca agilizar la preparación y ejecución de proyectos, fortalecer la institucionalidad del régimen, promover una mayor participación privada y elevar los estándares técnicos, fiscales, de transparencia y control. La propia exposición de motivos plantea que cada proyecto debe responder a una necesidad real y entregar valor por el dinero público comprometido.

El análisis que sigue no pretende valorar políticamente el proyecto, sino identificar **sus principales aportes, oportunidades, desafíos y aspectos que merecen especial consideración durante el debate legislativo.**

2. Principales cambios propuestos

El proyecto modifica 13 artículos de la Ley 93 e incorpora seis nuevos, según señala su exposición de motivos. Entre los cambios principales se encuentran:

- ampliación del ámbito de aplicación para incorporar al **IDAAN y a la CSS**, exclusivamente para proyectos de infraestructura pública;
- incorporación de un régimen específico para **iniciativas privadas**;
- fortalecimiento de los procesos de elegibilidad y viabilidad;
- incorporación expresa del análisis de **valor por dinero**;
- mayor atención a compromisos fiscales firmes y contingentes;
- fortalecimiento de la Secretaría Nacional de APP;
- incorporación de la **evaluación ex post** de los contratos;
- creación de un Fondo para el Desarrollo del Programa de APP;
- creación de una Carrera Técnica de APP;
- modificaciones al procedimiento de licitación e impugnación;
- ampliación del plazo máximo de los contratos APP hasta **40 años, con posibilidad de hasta 10 años adicionales**, sujeto a las condiciones establecidas en la ley y el contrato.

Tabla central: Ley 93 vigente y principales cambios propuestos por el Proyecto de Ley N.º 719

Lectura general de la tabla. La propuesta no parte de cero: la Ley 93 vigente ya contiene principios de valor por dinero, asignación de riesgos, responsabilidad fiscal, competencia, transparencia y no delegación de funciones públicas. El Proyecto 719 amplía el ámbito institucional y desarrolla algunos de estos componentes con mayor detalle.

Por ello, el debate legislativo puede concentrarse menos en determinar si estos principios deben existir —pues ya forman parte del régimen— y más en **cómo asegurar que sean exigibles, verificables y aplicados durante toda la vida de los contratos.**

Aspecto	Ley 93 de 2019 vigente	Proyecto de Ley N.º 719	Aspecto a considerar en el debate legislativo
Ámbito de aplicación	Excluye expresamente al IDAAN y a la CSS, además de determinados sectores y servicios.	Incorpora al IDAAN y a la CSS, pero únicamente para proyectos de infraestructura pública; mantiene fuera los servicios de salud médica y el suministro de agua potable al usuario final.	Precisar en la ley la frontera entre participación privada en infraestructura y responsabilidad pública sobre los servicios y derechos asociados.
Origen de los proyectos	La Ley 93 vigente establece que los proyectos APP se originan por iniciativa pública .	Incorpora un régimen específico para iniciativas privadas , con derechos determinados para el originador.	Asegurar que la iniciativa privada genere competencia efectiva y no limite la capacidad del Estado para comparar alternativas.
Elegibilidad y viabilidad	Ya exige análisis social, costo-beneficio, riesgos, indicadores de servicio, sostenibilidad y	Amplía y hace más explícitos los análisis técnicos, operacionales, de demanda, económico-financieros,	Establecer metodologías objetivas y comparables para determinar cuándo una APP ofrece mayor valor que

Aspecto	Ley 93 de 2019 vigente	Proyecto de Ley N.º 719	Aspecto a considerar en el debate legislativo
	factibilidad, aspectos legales y ambientales.	regulatorios, ambientales, socioeconómicos y de valor por dinero .	otras modalidades de provisión pública.
Valor por dinero	Ya constituye un principio de la Ley 93 y debe considerarse frente a otras modalidades de ejecución.	Se refuerza expresamente dentro del proceso de elegibilidad y viabilidad.	Evitar que el valor por dinero se reduzca a una comparación financiera; debe incorporar costos, calidad, riesgos, continuidad y resultados durante toda la vida del proyecto.
Riesgos y compromisos fiscales	La Ley vigente ya contempla matrices de riesgo, compromisos firmes y contingentes y actualización anual de estos compromisos.	Refuerza el análisis económico-financiero y fiscal, las funciones de la Secretaría Nacional de APP y la identificación de compromisos durante la vigencia contractual.	Asegurar una visión integral del costo fiscal, incluyendo escenarios adversos, garantías, obligaciones futuras y riesgos contingentes.
Iniciativas privadas	No contempla un régimen específico de iniciativa privada; el artículo 7 establece el origen por iniciativa pública.	Crea un procedimiento específico y reconoce al originador, entre otros derechos, recuperación de costos y, en determinadas circunstancias, posibilidad de igualar la oferta	Proteger la competencia, evitando que los derechos del originador reduzcan innecesariamente la posibilidad de obtener mejores condiciones para el Estado.

Aspecto	Ley 93 de 2019 vigente	Proyecto de Ley N.º 719	Aspecto a considerar en el debate legislativo
		provisionalmente adjudicataria.	
Duración contractual	Máximo de 30 años , prorrogable hasta 10 años, además de determinadas extensiones por retrasos imputables a la entidad pública.	Eleva el plazo máximo a 40 años , con posibilidad de hasta 10 años adicionales, conforme a la ley y al contrato.	Incorporar mecanismos de adaptación a cambios económicos, tecnológicos, regulatorios, ambientales y sociales sin limitar indebidamente la capacidad futura del Estado.
Institucionalidad	Ya cuenta con un Ente Rector y una Secretaría Nacional de APP con funciones de evaluación, riesgo, valor por dinero, competencia y seguimiento.	Fortalece la Secretaría, incorpora una Carrera Técnica de APP y un Fondo para el Desarrollo del Programa de APP.	Asegurar que el fortalecimiento institucional se traduzca en capacidad técnica efectiva y permanente dentro de las entidades públicas.
Seguimiento y evaluación	La Ley contempla supervisión, fiscalización, informes y rendición de cuentas durante la ejecución.	Incorpora expresamente la evaluación ex post , para comparar los resultados efectivos con los previstos al estructurar y adjudicar el proyecto.	Garantizar que las evaluaciones sean públicas y que sus resultados alimenten la selección y estructuración de futuros proyectos.

3. Un aspecto positivo: mayor rigor en la selección de proyectos

Uno de los elementos relevantes del proyecto es el fortalecimiento del proceso de elegibilidad y viabilidad.

La propuesta establece que un proyecto solo podrá estructurarse como APP cuando resulte idóneo para esta modalidad y su viabilidad haya sido demostrada mediante los estudios correspondientes.

Estos estudios deberán considerar, entre otros:

- análisis costo-beneficio;
- aspectos técnicos y operacionales;
- demanda y condiciones comerciales;
- aspectos económico-financieros y riesgos;
- aspectos regulatorios e institucionales;
- impacto ambiental;
- impacto socioeconómico;
- **valor por dinero.**

Este enfoque permite desplazar la discusión desde la simple posibilidad de financiar una obra hacia una pregunta más importante:

¿Es realmente una APP la modalidad que ofrece mayor valor para resolver determinada necesidad pública?

Esta debería ser una condición fundamental para cualquier proyecto.

4. Riesgo fiscal y compromisos de largo plazo

Las APP no eliminan el gasto público ni los riesgos fiscales. Pueden modificar su distribución y su momento de materialización.

El proyecto distingue entre **compromisos firmes y compromisos contingentes**, e incorpora mecanismos como garantías financieras, pagos por disponibilidad y otros compromisos contractuales.

Además, establece que las entidades públicas contratantes deberán actualizar anualmente ante la Secretaría Nacional de APP y el Ministerio de Economía y Finanzas los montos correspondientes a compromisos firmes y contingentes, tanto para el ejercicio fiscal en curso como para ejercicios posteriores.

Este componente merece especial atención porque un contrato APP puede comprometer recursos públicos durante varias administraciones.

Por ello, la evaluación fiscal no debería limitarse al costo de construcción de una infraestructura, sino considerar **el costo total del contrato, los compromisos**

futuros, las garantías, los riesgos contingentes y los posibles escenarios adversos.

5. Distribución de riesgos

Uno de los principios fundamentales de una APP es que cada riesgo sea asignado a la parte que tenga mejores condiciones para administrarlo.

El proyecto fortalece este componente al exigir análisis económico-financiero y de riesgos y al atribuir a la Secretaría Nacional de APP funciones relacionadas con la matriz de asignación de riesgos, el esquema financiero y el impacto fiscal de los compromisos firmes y contingentes.

Este aspecto resulta particularmente importante en contratos de larga duración.

Los riesgos pueden incluir demanda, construcción, financiamiento, operación, mantenimiento, tecnología, regulación, fuerza mayor y cambios en las condiciones económicas.

Una asignación inadecuada puede reducir o incluso anular el valor esperado de una APP.

6. IDAAN y CSS: infraestructura sí, responsabilidad pública no

Este es probablemente uno de los aspectos que requiere mayor atención durante el debate legislativo.

El proyecto amplía el régimen para incorporar al **IDAAN y a la CSS**, pero establece que podrán promover proyectos mediante APP únicamente para mejorar infraestructura pública.

Al mismo tiempo, mantiene fuera del ámbito de aplicación los servicios de salud médica y el suministro de agua potable al usuario final, entendido como distribución domiciliaria y comercialización a los consumidores.

La distinción es fundamental.

Una APP puede utilizarse para construir, ampliar, mantener o modernizar infraestructura. Pero la participación privada en infraestructura **no transfiere la responsabilidad pública de garantizar el servicio.**

En el caso del agua, por ejemplo, será necesario asegurar que las condiciones contractuales permitan al Estado garantizar continuidad, calidad, seguridad y acceso.

En la CSS, la utilización de APP para infraestructura tampoco debe afectar la responsabilidad institucional de garantizar las prestaciones y servicios correspondientes.

Por ello, en estos sectores el análisis de valor por dinero debe complementarse con criterios de **continuidad, calidad, accesibilidad, equidad, resiliencia y capacidad de respuesta ante cambios o emergencias.**

7. Iniciativas privadas: oportunidad y necesidad de competencia

El proyecto incorpora un régimen específico para iniciativas privadas, modificando el esquema previsto en la Ley 93 vigente.

La iniciativa privada puede aportar innovación e identificar proyectos que el Estado no haya considerado inicialmente. Sin embargo, requiere reglas que preserven la transparencia y la competencia.

El proyecto reconoce al originador determinados derechos, entre ellos recuperar costos de estudios y, en determinadas circunstancias, **igualar la oferta que haya quedado en posición adjudicataria provisional**. También contempla su adjudicación cuando no existan otros proponentes.

Estos mecanismos requieren procedimientos transparentes y competencia efectiva para asegurar que la ventaja otorgada al originador no limite el interés público ni reduzca los beneficios de la competencia.

8. Duración de los contratos: una perspectiva intergeneracional

El proyecto establece un plazo máximo de 40 años para los contratos APP, susceptible de prorrogarse durante la ejecución hasta por 10 años adicionales, de acuerdo con la ley y el contrato.

Un horizonte de esta naturaleza puede resultar necesario para determinados proyectos de infraestructura, dependiendo de sus características y estructura financiera.

Sin embargo, también significa que decisiones tomadas hoy pueden comprometer recursos, condiciones contractuales y capacidades públicas durante varias administraciones.

Por ello, los contratos de largo plazo deben prever mecanismos adecuados para enfrentar cambios económicos, tecnológicos, regulatorios, ambientales, demográficos y sociales, sin limitar innecesariamente la capacidad futura del Estado.

9. Capacidad institucional del Estado

Una APP puede transferir al sector privado determinadas funciones de financiamiento, construcción, operación o mantenimiento.

No puede transferir la responsabilidad pública.

El proyecto fortalece la institucionalidad mediante el Ente Rector y la Secretaría Nacional de APP, asignando a esta última funciones relacionadas con evaluación, análisis fiscal, seguimiento, registro, promoción de competencia y evaluación ex post.

También propone una **Carrera Técnica de APP**, orientada a garantizar especialización y continuidad del personal de la Secretaría.

Esto constituye un elemento relevante, porque la calidad de una APP dependerá no solamente del contrato, sino de la capacidad del Estado para **prepararlo, negociarlo, supervisarlo, modificarlo cuando corresponda y hacerlo cumplir durante toda su vigencia.**

10. Transparencia, control y evaluación posterior

El proyecto incorpora mecanismos para fortalecer la transparencia y el seguimiento de los proyectos.

Entre ellos se encuentra la obligación de publicar los contratos APP una vez perfeccionados y la facultad del Ente Rector para solicitar información adicional a las entidades contratantes y a la Secretaría Nacional de APP.

También se incorpora expresamente la **evaluación ex post**, cuyo propósito es comparar los resultados efectivos durante la ejecución y operación con aquellos previstos al momento de la estructuración y adjudicación.

Este mecanismo puede resultar especialmente útil para generar aprendizaje institucional y mejorar futuras decisiones.

11. Salvaguardas concretas para consideración legislativa

A partir del análisis del proyecto, se identifican las siguientes salvaguardas que podrían contribuir a que el régimen de APP combine agilidad, disciplina fiscal, competencia, transparencia y protección del interés público durante toda la vida de los contratos.

11.1. Hacer verificable el valor por dinero

La aprobación de una APP debería estar respaldada por una comparación transparente entre esta modalidad y las alternativas disponibles para atender la misma necesidad pública.

La metodología debería considerar, además del costo financiero, **calidad, riesgos, costos de operación y mantenimiento, continuidad del servicio, impactos sociales y ambientales y compromisos fiscales de largo plazo.**

11.2. Evaluar el costo fiscal durante toda la vida del contrato

La decisión no debería basarse únicamente en la inversión inicial.

Para cada proyecto deberían identificarse y, cuando sea posible, cuantificarse:

- compromisos firmes;
- compromisos contingentes;
- garantías;
- pagos por disponibilidad;
- obligaciones derivadas de cambios o terminación;

- escenarios de menor demanda, mayores costos o retrasos;
- y exposición fiscal acumulada durante toda la vigencia contractual.

La información debería actualizarse y hacerse comprensible para el control público. La Ley vigente ya contempla mecanismos de registro y actualización de compromisos; el reto es asegurar que estos instrumentos permitan una verdadera gestión del riesgo fiscal.

11.3. Validar independientemente la matriz de riesgos

La asignación de riesgos debería estar sustentada en evidencia y no solamente en la negociación contractual.

Conviene asegurar una revisión técnica independiente de los principales riesgos —demanda, construcción, financiamiento, operación, mantenimiento, tecnología, regulación, fuerza mayor y condiciones económicas— y de la capacidad real de cada parte para administrarlos.

La Ley vigente ya establece que los riesgos deben asignarse considerando quién tiene mayores capacidades para administrarlos.

11.4. Establecer una salvaguarda específica para IDAAN y CSS

La incorporación de ambas instituciones hace recomendable que la legislación deje inequívocamente establecido que:

la participación privada en infraestructura no implica transferencia de la responsabilidad pública sobre el servicio.

En el caso del agua, esto significa preservar la capacidad del Estado para garantizar la continuidad, calidad, seguridad y acceso al servicio, aun cuando la APP se limite a infraestructura.

En la CSS, significa que la utilización de una APP para infraestructura no puede afectar la responsabilidad institucional de garantizar las prestaciones y servicios correspondientes.

11.5. Proteger la competencia en las iniciativas privadas

Cuando el proyecto tenga origen privado, debería garantizarse que la ventaja reconocida al originador no impida una comparación efectiva con otras alternativas.

La recuperación de costos y el eventual derecho a igualar una oferta deben coexistir con reglas que aseguren **publicidad, transparencia, competencia efectiva y evaluación independiente.**

11.6. Revalidar el valor por dinero cuando se modifique un contrato

El principio de valor por dinero no debería agotarse con la adjudicación.

Cuando una modificación, adenda o prórroga altere sustancialmente las condiciones económicas, los riesgos, las tarifas, las inversiones o los niveles de servicio, debería existir una nueva evaluación que permita determinar si continúa siendo conveniente mantener las condiciones del contrato.

Esto es particularmente importante en contratos que pueden alcanzar hasta cinco décadas.

11.7. Proteger la capacidad futura del Estado

Los contratos de largo plazo deberían incorporar mecanismos claros para enfrentar cambios extraordinarios sin convertir el contrato en una restricción permanente para futuras administraciones.

Deberían contemplarse, según corresponda, reglas sobre:

- cambios tecnológicos;
- cambios regulatorios;
- emergencias;
- cambios demográficos;
- nuevas exigencias ambientales;
- modificaciones sustanciales de la demanda;
- y situaciones que afecten la continuidad del servicio.

La finalidad no sería facilitar renegociaciones, sino **hacerlas previsibles, excepcionales, transparentes y técnicamente justificadas**.

11.8. Fortalecer la capacidad técnica permanente del Estado

La Carrera Técnica de APP propuesta constituye una oportunidad para construir capacidades especializadas.

La salvaguarda debería extenderse a las entidades públicas contratantes. No basta con fortalecer la Secretaría Nacional de APP si las instituciones responsables de contratar y supervisar no cuentan con profesionales capaces de: **estructurar, negociar, administrar, fiscalizar y evaluar contratos durante décadas**.

11.9. Garantizar transparencia durante toda la vida del contrato

La transparencia no debería concentrarse en la licitación.

Conviene asegurar acceso público, en formatos comprensibles, a:

- contratos y adendas;
- indicadores de desempeño;

- pagos realizados;
- compromisos firmes y contingentes;
- modificaciones contractuales;
- cumplimiento de niveles de servicio;
- sanciones;
- y resultados de las evaluaciones ex post.

La propia propuesta incorpora mecanismos de publicación y evaluación posterior; la cuestión es asegurar que la información sea suficientemente completa y útil para el control ciudadano e institucional.

11.10. Incorporar un protocolo de continuidad del servicio

Todo contrato APP relacionado con infraestructura esencial debería establecer anticipadamente qué ocurre ante:

- incumplimiento grave;
- insolvencia del contratista;
- abandono;
- interrupción del servicio;
- desastre natural;
- emergencia sanitaria;
- falla tecnológica;
- terminación anticipada.

La pregunta fundamental debe ser:

¿Cómo garantiza el Estado que el servicio continúe mientras resuelve el problema contractual? Esta salvaguarda resulta especialmente relevante para proyectos vinculados con agua, salud, seguridad social y otras infraestructuras esenciales.

El objetivo de las salvaguardas no es hacer más complejas las APP, sino asegurar que la agilidad administrativa no se obtenga a costa de la capacidad del Estado para proteger el interés público.

En ese sentido, la discusión legislativa puede orientarse a una pregunta práctica:

¿Qué condiciones deben cumplirse para que una APP sea, durante toda su vida útil, una herramienta de creación de valor público y no

solamente un mecanismo de financiamiento y ejecución de infraestructura?

12. Matriz de riesgos

Riesgo	Qué puede ocurrir	Quién debe gestionarlo	Salvaguarda principal
Fiscal	Compromisos superiores a los previstos	Estado / contratista según contrato	Evaluación fiscal integral y escenarios adversos
Demanda	Demanda menor a la proyectada	Según asignación contractual de riesgos	Proyecciones independientes y asignación adecuada
Construcción	Sobrecostos o retrasos	Contratista, salvo riesgos asignados al Estado	Asignación explícita y mecanismos de control
Financiamiento	Aumento de costos financieros	Según estructura financiera	Análisis de sensibilidad
Operación y mantenimiento	Costos mayores o menor desempeño	Operador privado	Indicadores y pagos vinculados al desempeño
Tecnología	Obsolescencia durante contratos largos	Según contrato	Cláusulas de actualización tecnológica
Regulatorio	Cambios normativos que afecten el contrato	Compartido según riesgo	Mecanismos de adaptación
Institucional	Débil capacidad para supervisar	Estado	Carrera técnica y equipos especializados
Competencia	Ventajas excesivas al originador	Estado / proceso de contratación	Transparencia y competencia efectiva

Riesgo	Qué puede ocurrir	Quién debe gestionarlo	Salvaguarda principal
Continuidad del servicio	Interrupción por incumplimiento, insolvencia o emergencia	Estado	Protocolo de continuidad y contingencia

Esta matriz sintetiza una idea central del análisis: una APP no es solamente un contrato para construir una infraestructura; es un compromiso de largo plazo en el que debe estar claramente establecido quién asume cada riesgo y cómo se protege el interés público.

13. Consideración final

El Proyecto de Ley N.º 719 propone una actualización amplia del régimen panameño de asociaciones público-privadas. Entre sus elementos se encuentran mayores exigencias de evaluación, consideración explícita del valor por dinero, análisis de riesgos, seguimiento fiscal, evaluación ex post, fortalecimiento institucional e incorporación de mecanismos para iniciativas privadas.

El desafío legislativo consiste en asegurar que estos instrumentos funcionen de manera coherente y que la búsqueda de mayor agilidad no reduzca la capacidad del Estado para proteger el interés público.

Las APP pueden constituir una herramienta para movilizar inversión, conocimiento y capacidad de gestión privada hacia necesidades de infraestructura.

Pero su éxito dependerá de la capacidad del Estado para seleccionar adecuadamente los proyectos, evaluar alternativas, asignar riesgos, proteger el espacio fiscal, garantizar competencia, negociar contratos de largo plazo y supervisar su cumplimiento.

En particular, la incorporación del IDAAN y la CSS exige mantener una distinción clara entre **la participación privada en el desarrollo de infraestructura y la responsabilidad pública de garantizar derechos y servicios esenciales**.

En última instancia, el criterio fundamental debería ser sencillo:

Una APP debe justificarse por el valor público que genera para Panamá, no solamente por la inversión privada que logra movilizar.