

Daniela Oleas
Coordinadora

ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS Y DESARROLLO TERRITORIAL



2017

Serie Territorios en Debate:

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS Y DESARROLLO TERRITORIAL

© Daniela Oleas / Coordinadora

Serie Territorios en Debate. N° 6

Primera edición:

© Consorcio de Gobiernos Autónomos
Provinciales del Ecuador – CONGOPE
Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre
Teléfono: 593 2 3801 750
www.congope.gob.ec
Quito – Ecuador

Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A
Apartado postal: 17-12-719
Teléfonos: (593 2) 250 6267 / (593 2) 396 2800
e-mail: editorial@abyayala.org
Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador
Calle San Luis Oe8-78
San Francisco de Pinsha, Cumbayá
Teléfono: 593 999 012 226
e-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com
Quito – Ecuador

Coordinador General de la Serie:

Francisco Enríquez Bermeo

Edición y corrección:

Mauricio Alvarado-Dávila

Diseño, diagramación e impresión:

Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-471-1

Depósito legal: 00XXXX

Derechos de autor: XXXX

Tiraje: 1 000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, octubre de 2017

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Alianzas público-privadas y desarrollo territorial / coordinado por Daniela Oleas.
Quito, : CONGOPE : ABYA-YALA : Incidencia Pública del Ecuador, 2017

146 páginas : ilustraciones, cuadros, diagramas, gráficos. - (Serie Territorios en Debate ; 6)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942094711

DESARROLLO TERRITORIAL ; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ; GOBIERNO LOCAL ; ECONOMÍA ; DESARROLLO ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; ESTADO ; SECTOR PÚBLICO ; SECTOR PRIVADO ; COMERCIO INTERNACIONAL ; RELACIONES INTERNACIONALES ; DERECHO INTERNACIONAL ; ECUADOR

307.14 - CDD

Índice

| | |
|---|-----|
| Presentación <i>Gustavo Baroja</i> | 7 |
| Introducción <i>Francisco Enríquez Bermeo</i> | 9 |
| Las asociaciones público-privadas en el contexto de los gobiernos intermedios <i>Daniela Oleas</i> | 13 |
| Gobiernos provinciales como facilitadores del desarrollo <i>Jeannette Sánchez Zurita</i> | 35 |
| Nuevas tendencias de la gestión pública <i>Paúl Granda</i> | 55 |
| Multiplicidad de modos de coordinación y relaciones público-privadas <i>Betty Espinosa, María Victoria Cisneros, Manuel Mera</i> | 79 |
| Colaboración público-privada para el desarrollo <i>María Jesús Pérez</i> | 95 |
| Los procesos de desarrollo provincial <i>Carlo Ruiz Giraldo</i> | 121 |
| Impulso del desarrollo territorial desde la implementación de alianzas público privadas <i>Edwin Miño y Juan Haro</i> | 137 |

Impulso del desarrollo territorial desde la implementación de alianzas público privadas

*Edwin Miño y
Juan Haro*

El término de alianzas público privadas ha venido consolidándose en el Ecuador durante los últimos años, una figura que motiva el trabajo articulado entre el sector Público de la mano con el Privado para garantizar la implementación de infraestructura y servicios destinados a la ciudadanía en el marco de políticas públicas de obtención de financiamiento adicional para la creación y mejoramiento de los servicios públicos y promoción del trabajo.

¿Pero qué se entiende por una Alianza Público Privada?, una aproximación conceptual para este tipo de figura, se refiere a 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 (Banco Mundial, 2017).

Por otra el Marco Normativo del Ecuador promulgado a través de la Ley de incentivos para asociaciones público privadas y de la inversión extranjera la define como una modalidad de gestión delegada por la que

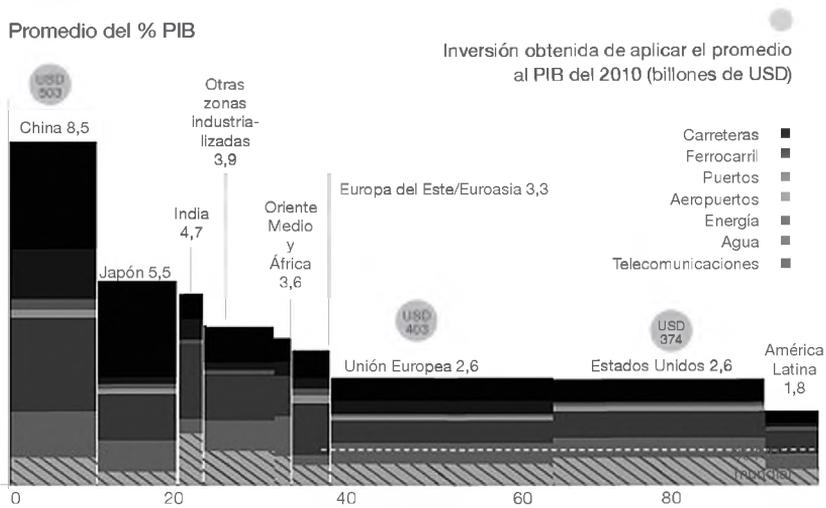
el Gobierno Central o los Gobiernos Autónomos Descentralizados encomiendan al gestor privado, la ejecución de un proyecto público específico y su financiamiento total o parcial, para la provisión de bienes, obras o servicios a cambio de una contraprestación por su inversión, riesgo y trabajo, de conformidad con los términos, condiciones, límites y más estipulaciones previstas en el contrato de gestión delegada (LAPP, 2015).

Hay que reconocer que el nivel de implementación o uso de este tipo de modelo de gestión de programas y proyectos en Ecuador no es nuevo; pero no ha tenido la relevancia, trayectoria e historia como en otros países de América Latina y el Caribe. Hay que destacar que este tipo de mecanismos han sido utilizados en México, Argentina, Chile, Perú, otros, por más de 30 años, donde las acciones de concesión o delegación utilizadas por los gobiernos centrales y municipios, fueron principalmente para la construcción de carreteras; no obstante, a lo largo de los años, han ido perfeccionándose y su utilización se ha extendido a otras infraestructuras y servicios públicos tales como: ferrocarriles, puertos, aeropuertos, sistemas de transporte masivo, hospitales, cárceles y edificios públicos, entre otros.

Según la CAF, las primeras naciones que a finales de los años ochenta emplearon este modelo para financiar infraestructuras fueron México y Argentina. Luego, Chile lanzó su primer proyecto de APP en 1991, junto a Colombia, donde las primeras concesiones datan también de principios de los noventa. Brasil y, posteriormente, Perú y Costa Rica, empezaron a implantar este sistema años más tarde. Pese a que en AML han existido avances significativos en el uso de la figura de APP, todavía está muy lejano en comparación a los países de Asia, Europa y Estados Unidos.

Según CAF, la inversión de la región queda en promedio muy por debajo de la tendencia mundial; ya que se ha destinado entre 1 y 2% del PIB en infraestructura en los últimos años, muy lejos del 8-10% que invierten algunos países del este de Asia.

Gráfico No. 1. Promedio de % PIB



Fuente: Corporación Andina de Fomento, 2015

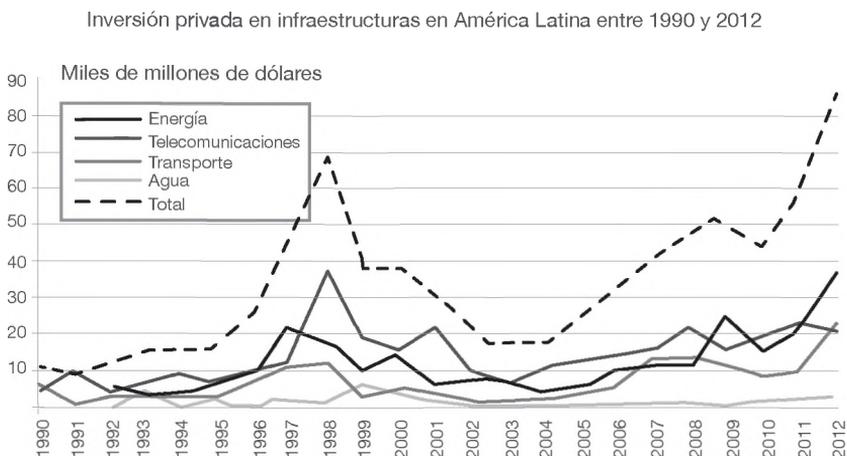
La inversión generada por el sector público y privado para programas y proyectos estratégicos en América Latina ha tenido una tendencia ascendente durante las dos últimas décadas, donde se han afianzado los sectores de energía, telecomunicaciones, transporte y agua, tal y como se puede apreciar en la cuadro a continuación. Ahora bien, es importante poner en contexto que ha pasado en América Latina y cuales ha sido los sectores más importantes; ya que hasta la presente fecha, a pesar del desempeño regional en promover estos modelos de colaboración, aún existen países como República Dominicana, Venezuela o Ecuador, que han demostrado, a lo largo de los últimos años, un progreso limitado en el desarrollo de estas colaboraciones público-privadas (CAF, 2015).

Por tanto, el nivel de éxito en la promoción de estos modelos debe ser en observancia al éxito y fracaso en las acciones de política pública establecidas por ciertos países latinoamericanos que trataron de definir escenarios positivos para la atracción de recursos de empresas naciona-

les y extranjeras, es decir, incorporar una institucionalidad y normativa adecuada para gestionar este tipo de modelos, garantizar la estabilidad política, reducir el riesgo país y brindar mejores condiciones económicas y tributarias para quien asume la mayoría del riesgo de inversión.

Gráfico No. 2

Inversión privada en infraestructura en América Latina entre 1990 y 2012



Fuente: Corporación Andina de Fomento, 2015

En perspectiva, en Ecuador han existido programas y proyectos que han sido delegados a la empresa privada, bajo la figura de concesiones para los temas viales, mantenimiento, o de infraestructura aeroportuaria. Se han venido desarrollando proyectos con el sector privado desde los años 90 en el marco de la Ley de Modernización del Estado. Ejemplos de estas iniciativas son: aeropuertos concesionados a empresas privadas en Quito y Guayaquil, el Puerto Marítimo de Guayaquil, la provisión de agua potable y saneamiento de Guayaquil, entre otros.

Para no quedar rezagados de la experiencia de la región y potenciar el uso de las APP, Ecuador a través del gobierno del ex Presidente

Ec. Rafael Correa Delgado, durante la última década impulsó varias estrategias vinculadas a la generación de desarrollo mediante el cambio de matriz productiva, lo cual, tiene una relación directa en la creación de instrumentos legales y de planificación que fomentan la productividad, la provisión de servicios e infraestructura pública, y además, una participación estratégica del sector privado para llevarlo a cabo.

Por ello en el año 2015, se aprueba la “Ley de incentivos para asociaciones público privadas y de la inversión extranjera”, con el objeto de motivar la inyección de capital de la empresa privada en proyectos de índole estratégico para el país. Ahora bien, la naturaleza de las principales experiencias de proyectos de APP, como se había visto en párrafos anteriores, están relacionados al ámbito de la infraestructura de todo tipo, esto significa que se han negociado proyectos que superan los 10 años de contrato, lo cual implica principalmente, que el proyecto a negociar debe ser atractivo para la empresa privada y que tiene los mecanismos de repago suficientes para que el inversor decida asumir el riesgo, y que el actor que “delega” tenga la suficiente capacidad institucional para administrar y gestionar contratos de largo plazo. Esta es la razón, por la cual, la figura de APP o delegación de obras que se pueden hacer estén principalmente focalizadas a proyectos administrados por Gobierno Central y municipios grandes como Quito y Guayaquil.

La intención de este marco normativo e institucional, debe apuntar a que los proyectos bajo la figura de APP no estén centralizados y que más bien todos los actores, como los gobiernos locales, puedan beneficiarse de estos. Una de las experiencias importantes bajo la figura de concesión fue desarrollada por el Gobierno Provincial de Pichincha, que en una perspectiva de resolver los problemas de movilidad de su población, tuvieron la visión de apalancar un problema de limitación de recursos públicos para la construcción y mantenimiento vial a través de una alianza con la empresa privada. Pero, este tipo de casos no son suficientes para motivar una proliferación de APP en todos los niveles de GAD. Como se había mencionado, se necesitan capacidades de gestión, proyectos atractivos que principalmente están atados a la cantidad

de usuarios o métodos de repago para que el negocio sea redituable y en ese sentido, son persistentes las brechas territoriales e institucionales entre quienes gobiernan el territorio.

Es precisamente, en ese contexto donde los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador en su calidad de Gobiernos Intermedios, responsables de la planificación territorial, la construcción de propuestas de desarrollo económico, el impulso de la competitividad con una visión sistémica articuladora ambiental, económico-social, en función de las necesidades y potencialidades del territorio (lo urbano y lo rural), pueden generar estrategias conjuntas con municipios y juntas parroquiales para la atracción de recursos de inversión para proyectos que usen la figura de Alianzas Publico Privadas. Solo una acción articulada podrá tener un efecto importante para atraer la atención y el capital privado, de otro modo, si las competencias de los GAD son trabajadas de forma aislada y lideradas por un solo actor, no tienen muchas posibilidades para su actuación en el marco de la las APP.

Así, se contribuye directamente a mejorar varios aspectos de la realidad nacional, territorial y local. Se puede obtener una forma alternativa y rica de recursos económicos para resolver problemas de déficit presupuestarios que impiden la construcción de obras y provisión de servicios públicos y que este momento son apremiantes debido a la situación económica, por otra parte el sector privado se constituye en un actor con ideas renovadas, tecnología y dinámicas de trabajo que pueden ser aprovechadas por los funcionarios para fortalecer o mejorar la gestión pública del GAD, se pueden inyectar capital para el desarrollo de proyectos que generarán empleo para la población y fundamentalmente se puede generar desarrollo en todos los niveles.

Del mismo modo, con la finalidad de generar atractividad del sector privado nacional e internacional hacia los territorios, se pueden utilizar la figura de proyectos mancomunados entre Gobiernos Provinciales que permita resolver problemas de carácter regional o interterritorial, así mismo, la figura de mancomunamiento de Gobiernos intermedios Provinciales para la búsqueda de recursos bajo la figura de APP,

pueden palear la ausencia del nivel regional establecido por la Constitución de 2008 y que son vitales para el desarrollo del país, de esta manera los recursos que se podrían destinar a generar institucionalidad pueden ser aprovechados para estudios, y negociación de proyectos estratégicos, principalmente en temas viales, donde existe un gran potencial de métodos de repago y apalancamiento del riesgo.

Evidentemente la realidad territorial y sus disparidades obliga a pensar en nuevas formas de gestión pública para resolver problemas públicos, si bien este tipo de formas de financiamiento pueden ser aprovechadas y lideradas por el Gobierno Intermedio gracias a la nueva institucionalidad, seguirán teniendo un campo de actuación limitado o serán solo buenas voluntades, si gobierno central no brinda las facilidades y las condiciones para que esto se aplicable.

Parte de esto, es mirar el nivel de duplicidad de acciones a nivel territorial, donde los actores de rectoría de la política pública se han vuelto ejecutores, y quienes están llamados a la aplicación de políticas públicas son actores que se vuelven desapercibidos a nivel local. Una alternativa, sería que en el marco de las competencias, por ejemplo vial, el ente rector pueda delegar a los Gobiernos Provinciales la construcción y mantenimiento de ejes estratégicos y viales, así, podrían utilizar una alternativa del mancomunamiento y la capitalización de recursos del sector privado para el financiamiento correspondiente, en ese sentido, se podrían poner peajes en tramos con más afluencia de vehículos y pagar la inversión realizada. Esta es una estrategia que propone además, una alternativa a la dependencia de más del 90% del presupuesto de los GAD Provinciales en función del presupuesto general de Gobierno Central.

En Ecuador, el escenario de captación de recursos del sector privado nacional e internacional no atraviesa su mejor momento, las acciones que demuestren resultados positivos de una alianza público privada son incipientes como guía de prácticas a considerar, es decir, hay más desafíos que resultados visibles actualmente. Pero estar a la vanguardia de un nuevo modelo de gestión pública para el país implica una apuesta por mejorar la articulación y territorialización de las políticas naciona

les y locales, proponer modelos de competitividad en función de las potencialidades territoriales, de esta manera será efectiva la gestión otras fuentes de financiamiento, que tanta falta le hacen al país; y estas acciones de coordinación multinivel se legitiman, mediante la gestión e instrumentos de que disponen los Gobiernos Provinciales (intermedios).

Hay que pensar que la implementación de los modelos de alianzas público privadas para el Ecuador superaran los periodos de administración de varias autoridades en todos los niveles de gobierno, por ello es una responsabilidad compartida establecer los mecanismos en las instancias que corresponden para además de facilitar y dar garantías a los inversionistas, podamos precautelar los derechos de los ciudadanos y satisfacer sus necesidades. Solo así se conseguirá consolidar esta figura de gestión para las próximas décadas como un mecanismo que aporta al desarrollo, tal y como como está siendo concebido a nivel de nuestros pares de la región y del mundo

Referencias Bibliográficas

- Asamblea Nacional (2015). *Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión*. Ecuador.
- Banco Mundial (2017). *Public-Private-Partnership in Infrastructure Resource Center*. Obtenido de Public-Private-Partnership in Infrastructure Resource Center: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/definicion>
- Corporación Andina de Fomento (2015). *Asociación público privada en América Latina: Aprendiendo de la experiencia*. Corporación Andina de Fomento.