

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

Las asociaciones público-privadas en el contexto de los gobiernos intermedios

Daniela Oleas

La figura de las asociaciones público-privadas no es nueva en el Ecuador, así como tampoco es nueva la discusión alrededor de cuál debe ser el papel del Estado en el modelo de desarrollo del país. De hecho, esta discusión no puede desligarse del modelo administrativo del país, puesto que las alianzas entre el sector público y el privado se vuelven concretas en la realización de proyectos cuyo alcance puede variar, ya sea para tener alcance nacional, lo mismo que regional o local. Por tanto, es importante para el análisis de las alianzas público-privadas entender cómo se distribuyen el poder y las competencias entre sus diferentes niveles de gobierno.

En este sentido, cabe destacar que la generación de alianzas entre el sector público y el privado ha tenido dos grandes hitos en la historia reciente del país. El primero, a inicios de la década de los 90, con la propuesta de modernización del Estado, y el segundo en el año 2014, con el impulso de una ley que tiene como objeto brindar incentivos al sector privado para generar alianzas en proyectos estratégicos con el sector público. En el primer caso, la propuesta de modernización del Estado estaba de la mano de la discusión alrededor del modelo de descentralización del Estado y el papel de los gobiernos subnacionales en el modelo discutido. La propuesta vigente, al contrario, parte de una estructura administrativa ya definida, con competencias por nivel de gobierno claramente establecidas y, por tanto, con responsabilidades sectoriales objetivas.

Así, el objetivo de este artículo es comprender cómo se desarrollan las asociaciones público-privadas en el contexto de los gobiernos intermedios del Ecuador tomando en cuenta la importancia del nivel intermedio en cualquier modelo de desarrollo descentralizado.

El artículo se organiza de esta manera: en primer lugar, se describen los antecedentes en los que se basa la discusión sobre la necesidad de construir alianzas entre el sector público y el sector privado en el país; en segundo lugar, se hace referencia a la normativa vigente que regula las asociaciones entre el sector público y el privado dentro del contexto institucional y el modelo de desarrollo vigente en el país; finalmente, se presentan dos ejemplos de alianzas público-privadas y su vinculación con el desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados.

De la Ley de Modernización del Estado a la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas

Antecedentes

A inicios de la década de los noventa del siglo pasado, el Ecuador se encontraba inmerso en la discusión sobre la necesidad de buscar medios diferentes que le permitieran encontrar una senda de desarrollo distinta de lo que se consideró una década perdida (Naranjo Chiriboga, 1994).

Luego del boom petrolero¹, la década de los ochenta se caracterizó por un endeudamiento agresivo, el que se explica por la facilidad de acceso de las economías emergentes a financiamiento externo. Las razones de lo antes señalado se sintetizan en dos eventos. Por un lado, había un exceso de liquidez en el mundo gestado por el ciclo económico tanto en Estados Unidos como en los países más desarrollados, así como

1 A partir del inicio de la exportación petrolera, la economía ecuatoriana se volvió dependiente de las exportaciones petroleras. Aunque el volumen de producción se mantuvo relativamente constante, los ingresos petroleros variaron mucho debido a la alta volatilidad del precio internacional del crudo.

la colocación de «petrodólares» en los países en vías de desarrollo. La abundancia artificial se convirtió en escasez en la década de los ochenta, cuando la Reserva Federal de Estados Unidos incrementó las tasas de interés y disminuyó los créditos hacia Latinoamérica.

El manejo de la deuda condicionó el manejo macroeconómico de los países en América Latina, puesto que no solamente implicaba una carga pesada, sino también que los países de la región tuvieron que llevar a cabo ajustes en sus economías como consecuencia de los acuerdos de renegociación de dicha deuda.

El caso ecuatoriano no es ajeno a lo antes señalado, sino que, además, su economía se volvió altamente dependiente de las exportaciones petroleras y condicionada por el precio internacional del barril de petróleo. Entre 1972 y 1999, el Ecuador obtuvo, de manera aproximada, 35.000 millones de dólares por exportaciones de petróleo. Esta situación provocó distorsiones en la economía. Frente a un alto precio del petróleo, la política económica fue más permisiva, mientras que, con un precio de petróleo bajo, las usuales definiciones de política giraron alrededor de la devaluación de la moneda, la reducción del gasto en inversión o el incremento en el precio de los combustibles (Naranjo Chiriboga, 1994, p. 231).

La vulnerabilidad del país, además, se volvía más compleja por la presencia de fenómenos naturales, los que incidieron en la economía nacional. Entre 1982 y 1983, el fenómeno de El Niño inundó gran parte del Litoral ecuatoriano, lo que destruyó la oferta exportable y la producción de consumo interno. La falta de previsión y de gestión de riesgos naturales convirtió el fenómeno natural en desastre económico. En 1982, el PIB per cápita decreció en 6,8% y en 1983 lo hizo en 19%, cifras que demuestran el efecto de los dos eventos de dichos años: el desastre natural y la problemática del endeudamiento. Años después, en 1987, el terremoto ocurrido en el mes de marzo destruyó una parte del oleoducto transecuatoriano, lo que obligó a la suspensión de la exportación de petróleo por el lapso de seis meses, habiendo incidido directamente en el presupuesto público y en el manejo macroeconómico del país (Naranjo Chiriboga, 1994).

Todo lo antes descrito tuvo consecuencias en las instituciones y en la propuesta política de cómo debía haberse manejado el ciclo económico en el marco de un pensamiento hegemónico: el neoliberalismo.

La propuesta modernizadora

En este contexto, a inicios de la década de los noventa, la propuesta discutida en varios sectores -entre ellos, el político, los empresarios, la academia, la sociedad civil y el de los organismos multilaterales- giraba alrededor de cómo facilitar la participación del sector privado en la economía a través del traspaso de funciones desde el sector público al sector privado. El caso ecuatoriano se caracterizó por la participaron varios actores provenientes de las distintas instituciones.

Por un lado, los organismos multilaterales definieron campos de intervención a través de programas de crédito que tenían como objetivo la modernización y la integración de las economías, la reducción de la pobreza y la atención adecuada del medio ambiente. La propuesta pasaba por modernizar el sector productivo privado en el Ecuador para que pudiera competir en un mundo cada vez más interconectado y global, así como por redefinir el papel del sector público (Brousseau, 1993). Se hacía hincapié en que la modernización tiene relación con la competencia, el libre mercado y la necesidad de redefinir el papel del sector público. Para esto se sugirieron reformas institucionales que tenían como objetivo el mejoramiento de la administración pública a través de mayor flexibilidad, que fuera más competente, fiable, equitativa y democrática. Por otro lado, se consideraba que la única manera de asegurar la sostenibilidad del proceso era a través de la concertación entre los diferentes actores. De acuerdo a Brousseau como representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el papel del Estado debería ser normativo a través del mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, la prestación focalizada de servicios sociales y el establecimiento del entorno físico y reglamentario.

Para el BID, la reforma del Estado implicaba la posibilidad de que el sector privado asumiera actividades realizadas por el sector público bajo una lógica de racionalidad en la función regulatoria y presupues-

taria. Liberar recursos públicos y concentrarlos en lo esencial. Por otro lado, se sugería que cualquier tipo de cambio en el modelo de gestión debía estar acompañado de una propuesta de compensación a los desequilibrios sociales, así como por un aumento de la eficiencia económica a través de la mejora en la recaudación en el sistema tributario. Finalmente, el BID ponía énfasis en la necesidad de recuperar la estabilidad política para hacer efectiva una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazos. Todo lo antes mencionado, en el marco del traslado de responsabilidad del Estado a la sociedad civil y a otros niveles de gobierno a través de un proceso de descentralización.

Por parte del Gobierno, el vicepresidente Alberto Dahik, como la cara visible de la propuesta desde el Ejecutivo, manifestaba el hecho de que la modernización iba más allá de los mecanismos e instrumentos (privatizaciones, concesiones e inversión extranjera, entre otros temas) y que el objetivo de la modernización debía ser el de hallar un ordenamiento que ayudara a la sociedad ecuatoriana a encontrar una nueva relación entre los diferentes sectores de la sociedad, con el objetivo que el país no quedara fuera de los avances de la humanidad, insertándose en la evolución de la época a través de una sociedad abierta y moderna (Dahik Garzozzi, 1993).

En este contexto se publicó la Ley de Modernización del Estado y Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada (1993), con el objeto de: a) la racionalización y la eficiencia administrativas; b) la descentralización, la desconcentración y la simplificación; c) la prestación de servicios públicos y las actividades económicas por parte de la iniciativa privada mediante la desmonopolización, la libre competencia y la delegación de los servicios o actividades previstos en la Constitución Política de la República, y d) la enajenación en las circunstancias establecidas en esta ley, de la participación del Estado en las empresas estatales no previstas (Ecuador, Ley de Modernización del Estado, 1993, art. 1).

Sin embargo, esta visión no era compartida por los diferentes sectores de la sociedad. Se percibió la Ley de Modernización como la base

jurídica que abrió la posibilidad de privatizar los sectores estratégicos, como telecomunicaciones, hidrocarburos y el sector eléctrico. De hecho, no existía consenso sobre la conveniencia de privatizaciones alrededor de los servicios públicos y, además, se veían las privatizaciones como un recurso a emplear únicamente si con él se conseguían mayor inversión y mayores beneficios y si la acción del Estado era considerada como inadecuada (Conam, 1998, p. 241). En este sentido, se veían el proceso de privatizaciones y el ajuste estructural como una de las causas que provocaron una fuerte reducción de puestos de trabajo, la eliminación de subsidios y de la gratuidad en la educación básica y en la inversión en salud pública (Acosta Espinosa, 2002, pp. 337-342).

En este contexto, en el año 2000, se aprobó la Ley para la Transformación Económica del País (conocida como Ley Trolebús), dentro de cuyos objetivos se encontraba la necesidad de realizar cambios institucionales que permitiesen atraer inversión extranjera en las áreas de telecomunicaciones, electricidad e hidrocarburos y, así, reactivar la economía nacional (Ecuador 2000). A pesar de lo dicho, el balance de la modernización del Estado y de la existencia del Consejo Nacional de Modernización (Conam) se consideró como un proyecto abortado, puesto que, luego de diez años de la creación del Conam, el país fracasó en la privatización tanto del sector de telecomunicaciones como del sector eléctrico (Explored, 2002).

El efecto del cambio de moneda

En el año 2000, el Ecuador adoptó el dólar como moneda y, a partir de entonces, el escenario económico y financiero del país varió sustancialmente. La dolarización permitió que el poder adquisitivo de los trabajadores se mantuviera en el tiempo² y que se modificara el comportamiento del consumo.

2 La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (Enigur) 2011-2012 confirma lo dicho, puesto que demuestra cómo el ingreso de los ecuatorianos mejoró y, con esto, también las capacidades de consumo y endeudamiento (Cordes, 2014).

Desde el año 2000 hasta 2008, el resultado fiscal fue siempre positivo, lo que ayudó a que se fortalecieran las bases del sistema (Cordes 2014). A partir del año 2007, la política económica del país se sustentó en altos precios del petróleo y en un incremento del gasto público. La inversión pública pasó del 4,2% como porcentaje del PIB en el año 2007 al 14,7% en el año 2013. Esto permitió un mayor gasto público, incluyendo la expansión del gasto social y de las inversiones emblemáticas en los sectores de energía y transporte. En ese período, la pobreza disminuyó del 37,6% al 22,5% y el coeficiente de desigualdad de Gini se redujo de 0,54 a 0,47, debido a que los ingresos de los segmentos más pobres de la población crecieron más rápido que el ingreso promedio (BM, 2017).

Sin embargo, a partir del año 2014, el modelo tal como estaba sustentado empezó a tener problemas ya que el precio internacional del barril de petróleo empezó a bajar debido al incremento de la oferta a nivel mundial y la apreciación del dólar, situación que trajo consigo disminución de competitividad por precio de la producción nacional. Lo señalado tuvo consecuencias en la proyección de ingresos del país.

En este contexto, surgió la iniciativa desde el Ejecutivo de impulsar una Ley de Incentivos para las Asociaciones Público-Privadas, cuyos objetivos son: i) atraer la inversión nacional y la extranjera a la implementación de proyectos públicos prioritarios; ii) fomentar el financiamiento competitivo externo de las empresas, bancos y otras instituciones financieras, y iii) facilitar el financiamiento interno y de mercado de valores (MCPEP, 2015).

Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas

Una de las razones por las cuales el Ejecutivo impulsó la Ley de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas fue la de facilitar la ejecución de obras a través de la inversión privada por delegación, ya sea desde el Gobierno central como desde los gobiernos autónomos descentralizados.

A nivel institucional

- La ley tiene por objeto establecer incentivos para la ejecución de proyectos bajo la modalidad de asociación público-privada.
- Se aplica a las asociaciones público-privadas que tienen por objeto la provisión de bienes, obras o servicios por parte del Gobierno central y los GAD. Los proyectos públicos aprobados se pueden beneficiar de los incentivos propuestos.
- La responsabilidad de la aprobación de los proyectos públicos y la aplicación del régimen de incentivos previstos en la ley recae en el Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas. La estructura cuenta además con una secretaría técnica.

Principales funciones del Comité Interinstitucional de APP

- Definir sectores priorizados en los que se promoverá las APP.
- Verificar que los proyectos aprobados contengan el componente nacional, transferencia de tecnología y la contratación de talento humano nacional.
- Aprobar los proyectos públicos a desarrollarse propuestos por la entidad delegante (Gobierno central o GAD).

- Aprobar, a propuesta de la entidad delegante, el régimen de incentivos previstos en la ley. El comité verificará que la aplicación de los incentivos y beneficios sea proporcional a los aportes realizados por el gestor privado.

Definición de los proyectos de asociación público-privados

Es la delegación por parte del Gobierno central o de los GAD al sector privado para:

- La ejecución de un proyecto público específico y su financiamiento total o parcial.
- La provisión de bienes, obras o servicios a cambio de una contraprestación por su inversión, riesgo y trabajo.

Los tipos de proyectos públicos a ser considerados son:

- Construcción, equipamiento (cuando se requiera), operación y mantenimiento de una obra pública nueva para la provisión de un servicio de interés general.
- Rehabilitación o mejora, equipamiento (cuando se requiera), operación y mantenimiento de una obra pública existente para la provisión de un servicio de interés general.
- Equipamiento (cuando la inversión requerida para este propósito sea sustancial), operación y mantenimiento de una obra pública existente para la provisión de un servicio de interés general.
- Operación y mantenimiento de una obra pública existente para la provisión de un servicio de interés general cuando se justifiquen mejoras sustanciales en esta materia a través de la participación privada en la gestión.
- Construcción y comercialización de proyectos inmobiliarios, vivienda de interés social y obras de desarrollo urbano.

- Desarrollo de actividades productivas, de investigación y desarrollo y, en general, en las que participe el Estado directamente y en concurrencia con el sector privado.
- Todos los proyectos calificados como prioritarios por el Comité Interinstitucional.

Incentivos para el inversionista establecidos en la Ley

- Estabilidad del régimen normativo tributario.
- El proyecto estará exento del pago al impuesto a la renta por 10 años.
- Pago de dividendos al exterior exentos del impuesto a la renta y del impuesto a la salida de divisas.
- Compensación de IVA.
- Exención de aranceles, impuesto a la salida de divisas y otros impuestos, como el de transferencia de dominio.

Otros incentivos

Facilitación de procesos

Tanto el presidente de la República como la máxima autoridad de los GAD pueden suprimir o modificar, entre otros, permisos, licencias y, en general, autorizaciones administrativas, requisitos formales, actividades administrativas o medios para alcanzarlos (incluye temas laborales), aun cuando estén previstos en ley formal.

Resolución de controversias

- Arbitraje internacional en una instancia latinoamericana

A pesar de que existen diferencias entre la propuesta modernizadora y la propuesta vigente en términos formales, ambas buscan atraer la inversión privada para apalancar el modelo de desarrollo del país. A diferencia de la propuesta modernizadora, la propuesta vigente no establece definiciones taxativas, sino que permite que el abanico de posibilidades sea amplio y flexible a través de la posibilidad de la Comisión Interinstitucional de calificar los proyectos para que sean sujetos de alianzas entre proyectos públicos y privados. En la propuesta modernizadora no existían posibilidades de disminución de procedimientos vigentes en la normativa, no así en la propuesta vigente, en la que se prevé esa posibilidad inclusive en el aspecto laboral.

En este punto de desarrollo, cabe entonces mencionar cuáles son las posibilidades de asociaciones público-privadas en los gobiernos intermedios.

Gobiernos intermedios en el Ecuador

Luego de la crisis de los setenta, los países de América Latina buscaron reducir la participación del Estado en sus economías, con alternativas de privatización o descentralización, siendo esta última la opción de organización e intervención del Estado para asegurar la redistribución equitativa de los recursos y, en consecuencia, lograr beneficios económicos y políticos, sobre todo en la esfera local.

Tras 30 años de teorizar sobre el concepto de descentralización, se observa que tiene diferentes significados según el contexto en el que se aplica y el análisis que se realiza en cada uno de los países de la región. En términos generales, se distinguen dimensiones y formas en su tipología y se consideran cuatro dimensiones en las que se debe producir un impacto: política, fiscal, administrativa y de mercado.

El Ecuador no estuvo exento del mencionado debate. La organización del Estado está definida en la Constitución de 2008, la que establece los niveles de gobierno, así como sus competencias.

Cambios introducidos en la Constitución 2008

La Constitución de la República (2008) introdujo cambios normativos con el objetivo de impulsar una reforma del Estado empezando por la reforma territorial.

- Nueva organización territorial expresada en el Título V, a través de cinco capítulos: Principios generales, Organización del territorio, Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales, Régimen de competencias y Recursos económicos.
- Al dotar de autonomía política, administrativa y financiera a las juntas parroquiales rurales, concejos municipales, concejos metropolitanos, consejos provinciales y consejos regionales, se constituyen como gobiernos autónomos descentralizados (GAD) (art. 238).
- Todos los GAD tienen facultad legislativa, excepto las juntas parroquiales rurales, que tienen facultades reglamentarias (art. 240).
- Organización por regiones, provincias, cantones y parroquias rurales con posibilidad de la constitución de regímenes especiales (art. 242).
- Circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas regidas por principios de interculturalidad y plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos (art. 257). De igual manera, Galápagos, cuya administración está a cargo de un Consejo de Gobierno y amparada por los principios de conservación del patrimonio natural (art. 258).
Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento (art. 254).

Tabla 1.
Organización territorial

TERRITORIO	GOBIERNO	REGÍMENES ESPECIALES		
	Regional			
Provincia	Provincial	Galápagos	Circunscripciones indígenas, afro-ecuatorianas y montubias	Distritos metropolitanos autónomos
Cantón	Municipal			
Parroquia rural	Parroquial rural			

- El régimen de los GAD se rige por el Sistema Nacional de Competencias. La Constitución establece un régimen de competencias exclusivas por nivel de gobierno (arts. 260 al 268).
- Los cambios se sustentan en un sistema de transferencias intergubernamentales. Adicionalmente a los recursos generados por los GAD, éstos participan de las rentas del Estado a través de transferencias desde la cuenta única del Estado central hacia las cuentas de los GAD (arts. 270 y 271).
- Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) serán transferidas con los recursos correspondientes y suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias (art. 273).
- En las jurisdicciones en las que se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables, los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) participarán de las rentas percibidas por el Estado (art. 274).
- Articulación del sistema de competencias con el sistema nacional de planificación (art. 262). Planes de or-

denamiento territorial con objetivos, metas, indicadores (arts. 262 al 264).

- Criterios institucionales para la asignación de recursos: 1) tamaño y densidad de la población; 2) necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y en relación con la población residente en el territorio de cada GAD, y 3) logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del GAD (art. 272).
- El Título V de la **Constitución** (2008) establece que el Estado ecuatoriano se gobernará de manera descentralizada, de conformidad con un **modelo obligatorio, equitativo y progresivo**, que rompe con el modelo anterior de descentralización con carácter voluntario e inequitativo.
- Las competencias que asuman los GAD serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes. Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables se cuantificarán por un organismo técnico. Únicamente en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los GAD (Constitución, art. 273).
- El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) (octubre, 2010) desarrolla y reglamenta la nueva organización territorial del Estado, con principios de descentralización e institucionalidad, a la vez que instaura el procedimiento para la transferencia de competencias e ingresos a los GAD, así como la distribución de las transferencias provenientes del presupuesto general del Estado.
- Continuando con el proceso, el 31 de enero de 2011 se instaló el Sistema Nacional de Competencias como organismo

técnico y el Consejo Nacional de Competencias (CNC) como ente responsable de organizar e implementar el proceso de descentralización, integrado por un delegado del presidente de la República y por un representante por cada nivel de gobierno. Hasta abril de 2013, el CNC aprobó por unanimidad 27 resoluciones.

- Con un proceso participativo de construcción, el CNC aprobó el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 (1 de marzo de 2012), que actualmente está implementándose y, de conformidad con el mandato constitucional, se ha procedido a transferir a los GAD las facultades y los recursos, con los correspondientes productos y servicios.
- En este marco, la descentralización fiscal se transforma en componente medular dentro del nuevo modelo. El Cootad elimina alrededor de 19 leyes que preasignaban recursos a los GAD y crea un sistema de transferencias intergubernamentales (Almeida, y otros 2012).
- El sistema de transferencias intergubernamentales, con la finalidad de lograr equidad territorial para la provisión de bienes y servicios públicos, establece la participación de los GAD del presupuesto general del Estado: 21% de los ingresos permanentes y 10% de los ingresos no permanentes. (Cootad, art. 192). Estipula además el proceso para la transferencia de nuevas competencias adicionales o residuales, con la concomitante entrega de recursos (Cootad, art. 154).
- En los artículos 171 al 176, el Cootad reafirma la capacidad de los GAD para generar ingresos propios provenientes de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; venta de bienes raíces y servicios; renta de inversiones y multas; ventas de activos no financieros y recuperación de inversiones, y los de rifas y sorteos, entre otros. Reconoce también la participación en las rentas de la generación, la explotación o la industrialización de recursos naturales no renovables en su circunscripción territorial, con el objeto de compensar los efectos negativos y la disminución

del patrimonio nacional que esas actividades pueden producir y por la explotación de recursos no renovables (CNC y Senplades 2012), así como los recursos de financiamiento.

- El modelo de descentralización se rige por el Sistema Nacional de Competencias (Constitución, art. 239) y está normado por el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) y por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Copyfp), que aportan el marco conceptual e imprimen rigor a la implementación. Se complementa con la legislación menor, como la Ley de Régimen Municipal, provincial y juntas parroquiales rurales, y la Ley de Descentralización. Es notable la simplificación del marco jurídico y la supresión de leyes que preasignaban recursos.

Tabla 2.

Competencias exclusivas de los GAD provinciales

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LOS GAD PROVINCIALES	
GAD Provincial	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de OT, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional y la planificación del resto de GAD. • Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas. • Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás GAD, obras en cuencas y microcuencas. • Gestión ambiental provincial. • Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego. • Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias. • Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Sin embargo, la autonomía y la capacidad de gestión de los GAD pasan por su capacidad de generación de ingresos, es decir, su autonomía financiera. En este marco, los GAD provinciales tienen una capacidad tributaria muy reducida.

Ingresos de los GAD provinciales

Los ingresos pueden ser de naturaleza corriente o de capital y provenir de varias fuentes de financiamiento, como por concepto de autogestión, aportes fiscales, preasignaciones establecidas por ley o donaciones. En este contexto, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (Cootad) establece los tipos de recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD):

- Ingresos propios de la gestión.
- Transferencias del presupuesto general del Estado.
- Otro tipo de transferencias, legados y donaciones.
- Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables.
- Recursos provenientes de financiamiento.

Uno de los principales factores que permiten ejercer una real autonomía a los GAD es la generación de ingresos propios. Las asociaciones público-privadas pueden ser un instrumento que permite canalizar recursos hacia los gobiernos provinciales a través de la delegación de proyectos asociados a sus competencias.

El puerto de aguas profundas de Posorja, el primer proyecto de concesión bajo la figura de las alianzas público-privadas

El 6 de junio de 2016 se suscribió el primer proyecto que se enmarca en la Ley de Incentivos para las Alianzas Público-Privadas: la concesión para la construcción del puerto de aguas profundas de Posorja, parroquia rural de la ciudad de Guayaquil.

El contrato de concesión es de 50 años. Suscrito por el Estado, a través de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, institución promotora del proyecto, y DP World Posorja S. A., gestor privado que asumirá la

construcción en asociación con la empresa dubaití DP World. El proyecto contempla la construcción y el mantenimiento de instalaciones, la operación del servicio público del puerto, el dragado, la construcción, el mantenimiento y la operación de un canal de navegación de acceso hasta Posorja. Incorpora una vía de 22 km desde General Villamil-Playas hasta Posorja, pasando por El Morro. Se estima que el monto de la inversión es de aproximadamente 1 200 millones de dólares y que se generarán 2 000 empleos directos en la construcción y 800 empleos directos en la operación. Se estima además que se generarán 1 500 empleos indirectos.

El Gobierno central firmó la concesión para la construcción del puerto a través de la Autoridad Portuaria de Guayaquil. En este caso específico, es el Gobierno el que recibirá cerca de 3 520 millones de dólares de ingreso por impuestos y pagos de concesión, no el GAD. Sin embargo, la construcción del proyecto supone la existencia de externalidades. La construcción de un proyecto de esta envergadura traerá consigo la relocalización y la modernización de los astilleros ubicados en Guayaquil. Se espera que esta relocalización se vuelva efectiva en la parroquia de Posorja. De ser así, existirá una presión para el uso y el cambio de uso del suelo cerca del proyecto. La situación antes descrita es una posibilidad de generar recursos propios para el GAD a través de la aplicación de instrumentos como la ley de plusvalía.

Ampliación y modernización de la terminal marítima de Puerto Bolívar

En agosto de 2016, la empresa Yilport Ecuador suscribió el convenio para modalidad de alianza público-privada para: i) modernizar las actuales instalaciones del terminal portuario de Puerto Bolívar y, así, mejorar su eficiencia e invertir en equipos auxiliares y nuevas instalaciones, y ii) desarrollar el puerto como un sistema, extendiendo el actual. La duración del contrato es de 37 años.

Las infraestructuras del puerto de Puerto Bolívar se ubican en la provincia de El Oro, cantón de Machala, en la parroquia Puerto Bolívar,

a la entrada del canal Santa Rosa, ubicado al sur del golfo de Guayaquil y al abrigo natural de la isla Jambelí. Esta ubicación lo sitúa estratégicamente a 13 millas náuticas de las rutas de tráfico internacional que, a través del Canal de Panamá, conectan la costa oeste de Sudamérica con el océano Atlántico. Su influencia geográfica y comercial abarca el sector austral ecuatoriano, sirviendo eficientemente a las provincias de El Oro, Azuay, Loja, Cañar y Zamora, el sector más cercano de las provincias del Guayas y Morona Santiago y el norte peruano. De acuerdo a la empresa, la estructura logística de producción y consumo de la región provoca que gran parte de la influencia de Puerto Bolívar coincida con el del puerto de Guayaquil. Además, el manejo de productos de la misma naturaleza hace que los destinos de ambos puertos se superpongan, lo que convierte a Guayaquil, tanto a la Autoridad Portuaria como a los terminales privados, en un competidor directo de Puerto Bolívar, lo que históricamente ha perjudicado el crecimiento de este segundo puerto.

La principal carga de Puerto Bolívar ha sido históricamente el banano, siendo actualmente su principal competidor el puerto de Guayaquil también en este rubro como producto exportable.

Yilport Holding estima que el proyecto generará aproximadamente 700 millones de dólares para la Autoridad Portuaria y 500 millones de dólares en impuestos al Gobierno en los próximos 37 años, que dura la concesión. Al igual que el puerto de Posorja, los recursos generados por concepto tributario irán al Presupuesto General del Estado y no al presupuesto del GAD. Sin embargo, habrá algunas externalidades que redundarán en la economía local. De acuerdo a la empresa, se generarán 600 empleos directos y 1 800 indirectos, se realizarán obras como la regeneración del malecón de Puerto Bolívar, se impulsará la recuperación del estero Huaylá y se capacitará al personal permanentemente con escuelas de formación vocacional.

A manera de conclusión

Las alianzas público-privadas no son estructuras nuevas en el Ecuador, como ya se mencionó. Sin embargo, su aplicación puede tener

diferentes formas: desde una aplicación tradicional, como los contratos de concesión, hasta formas de alianzas entre el sector público y el privado, como se puede esperar en las empresas ligadas a la economía popular y solidaria.

Debido a que la normativa es muy reciente, no existen en el Ecuador muchos ejemplos de alianzas entre el sector público y el privado que muestren resultados, en especial cuando se refiere a procesos de concesión o alianzas público-privadas que involucren la gran empresa. Sin embargo, queda claro que las mencionadas alianzas permiten acceder a financiamiento para la construcción de proyectos de inversión y que los gobiernos autónomos descentralizados pueden aprovechar la coyuntura a través de instrumentos vigentes en la normativa nacional. Aún así, para el caso de los gobiernos provinciales, sus competencias no vislumbran muchas opciones a menos que exista un trabajo cercano con el Gobierno central.

Referencias Bibliográficas

- Acosta Espinosa, Alberto (2002). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Almeida, María Dolores, Carrasco, Carlos Marx, Oliva, Nicolás y Carrillo, Paúl (2012). Ingresos y gasto público en democracia: de la rigidez fiscal al pago de la deuda social. En Servicio de Rentas Internas, *Una nueva política fiscal para el Buen Vivir: la equidad como soporte del pacto fiscal* (pp. 111-154). Quito: SRI-CEF.
- Banco Mundial –BM– (Abril de 2017). *Ecuador: panorama general*. Quito.
- Brousseau, Ronald P. (1993). *Discurso de apertura al Foro Internacional de Modernización del Estado. Documento de trabajo*. Quito: Fundación Ecuador.
- CNC y Senplades (2012). *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*. Quito: Registro Oficial N° 673.
- Conam, Proyecto Mosta (1998). *Hacia la reforma del Estado: opiniones, consenso y controversia en la sociedad ecuatoriana*. Quito: Proyecto Mosta.
- Cordes (Agosto de 2014). *Carta Económica*. Quito.
- _____ (20 de diciembre de 2014). *Carta Económica*. Quito.
- Dahik Garzozi, Alberto (1993). *Discurso inaugural*. Quito: Fundación Ecuador.

- Explored (2002). *Modernización: 10 años de frustraciones y pocos resultados*. Quito.
- MCPEP, Nathalie Cely (17 de Septiembre de 2015). *Alianzas público-privadas promueven la inversión local y extranjera*. Guayaquil.
- Naranjo Chiriboga, Marco (1994). Dos décadas perdidas: los ochenta y los noventa. *Cuestiones Económicas 2*, nº 1 (3), 223-250. Banco Central del Ecuador.
- República del Ecuador (31 de diciembre de 1993). Ley de modernización del Estado. Quito: Registro Oficial 349.
- _____ (6 de junio de 2000). Ley para la Transformación Económica del País (Trolebús). Quito: Registro Oficial.
- Senplades y CNC (2013). *Territorio y descentralización: transferencia de la competencia tránsito, transporte terrestre y seguridad vial*. Informe técnico. Quito: Senplades, CNC.