



Yura: Relaciones internacionales

Departamento de Ciencias Económicas, Administrativas y de Comercio

Revista electrónica ISSN: 1390-938x

N° 24: Octubre - diciembre 2020

Asociaciones público - privadas: Una nueva alternativa de la política pública de vivienda en una gobernanza local pp. 26 - 48

Espinoza Beltrán, Verónica Yolanda; Jijón Argüello, Washington Rodrigo; Beltrán Sinchiguano, Rafael Fernando

Universidad Central del Ecuador - ESPE

Quito - Ecuador

Av. América y 18 de septiembre.

vespinoza@uce.edu.ec; wrjijon@uce.edu.ec, rbeltran@espe.edu.ec

Asociaciones público - privadas: Una nueva alternativa de la política pública de vivienda en una gobernanza local

Asociaciones público - privadas: Una nueva alternativa de la política pública de vivienda en una gobernanza local

Espinoza Beltrán Verónica Yolanda; Jijón Argüello Washington Rodrigo; Beltrán Sinchiguano, Rafael Fernando

vespinoza@uce.edu.ec; wrjijon@uce.edu.ec, rfbeltran@espe.edu.ec

Resumen

El 18 de diciembre de 2015, se publica en el Registro Oficial No. 652 la Ley Orgánica de Incentivos para las Asociaciones Público Privadas, misma que permite la asociación para la provisión de bienes, obras y servicios, pertenecientes al Gobierno Central y a los Gobiernos Autónomos Municipales de conformidad a los acuerdos establecidos entre las partes y observando estrictamente la distribución de los beneficios, la gobernanza por su lado es un acto en la que se coordinan las acciones de un gobierno con sus gobernados, así el objetivo de la investigación condujo analizar las Asociaciones público – privada como alternativa de la política pública de vivienda en una gobernanza local, estudio de tipo cualitativo mediante un recorrido del concepto empírico y general de gobernanza y la nueva gobernanza, de alcance descriptivo al interrelacionar las variables que intervienen en los procesos de adopción de este nuevo sistema que permite entender el involucramiento de varios actores que deben interactuar y coordinar con la finalidad de formular, promover y conseguir objetivos en común, permitió además fomentar el entendimiento del intercambio de conocimientos, experiencias, utilización de recursos y la normatividad aplicable, considerando la complejidad de los procesos y la diversidad de los actores de la Administración Pública y la sociedad civil, planteando como premisa de investigación ¿El estado es el principal actor en este proceso? en el sentido de fortalecer y generar capacidades estratégicas, administración adecuada de los recursos y lograr influir en los aportantes no gubernamentales. Concluyendo que las Asociaciones Público Privadas han contribuido al desarrollo y cumplimiento de Planes, Programas y Proyectos propuestos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) como parte de su gobernanza local.

Palabras clave

Gobernanza, políticas públicas, vivienda de interés social, Gobierno Autónomo Descentralizado, Asociaciones Público Privadas.

Abstract

On December 18, 2015, the Organic Law of Incentives for Public-Private Associations is published in the Official Registry No. 652, which allows the association for the provision of goods, works and services, belonging to the Central Government and the Autonomous Governments Municipalities in accordance with the agreements established between the parties and strictly observing the distribution of benefits, governance on its side is an act in which the actions of a government are coordinated with its governed, thus the objective of the investigation led to analyze the Public-private partnerships as an alternative to public housing policy in local governance, a qualitative study through a tour of the empirical and general concept of governance and the new governance, descriptive in scope by interrelating the variables that intervene in the adoption processes of this new system that allows understanding the involvement of various actors who must interact and coordinate in order to formulate, promote and achieve common objectives, also allowed to promote the understanding of the exchange of knowledge, experiences, use of resources and the applicable regulations, considering the complexity of the processes and the diversity of the actors of the Public Administration and civil society, posing as a research premise: Is the state the main actor in this process? in the sense of strengthening and generating strategic capacities, adequate administration of resources, and influencing non-governmental contributors. Concluding that the Public Private Associations have contributed to the development and compliance of Plans, Programs and Projects proposed by the Decentralized Autonomous Governments (GADS) as part of their local governance.

keywords

Governance, public policies, low-income housing, Decentralized Autonomous Government, public-private partnerships.

Los diferentes procesos de reforma del Estado y de la Administración Pública aplicados en América Latina, que involucra cambios en el nivel de la tetralogía político-legal-administrativo-territorial, tiene su origen en los años 80's, con la privatización de empresas estatales, la descentralización y la transferencia de competencias propias de la administración pública hacia los sectores privados, lo cual ha originado el cambio del escenario político, con el establecimiento y la agrupación de múltiples actores cuyo objetivo principal se basa en la solución de las necesidades de la sociedad civil encaminándose a que los procesos a nivel nacionales se tornen más transparentes y participativos, por los múltiples actores nacionales, regionales y locales

En este sentido, el concepto de gobernanza es considerado como una nueva forma de administrar el Estado, distinto al modelo tradicional jerarquizado en el que se priorizaba la participación y cooperación entre el gobierno y la Administración Pública así como de los actores no gubernamentales para el establecimiento y control de la política pública, tanto es así que con la gestión de la gobernanza se aspira a que dentro de la formulación de las políticas públicas se sustente la colaboración, participación y aprobación de los múltiples actores, para que de esta manera se logren los mejores resultados y se garantice la gobernabilidad de todo un sistema político.

Así las transformaciones del Estado estaban principalmente direccionadas a las privatizaciones de los servicios públicos que ofertaba el Gobierno, a la generación y aplicación de nuevas ofertas encaminadas a establecer políticas sociales, así como la gestión de descentralización de cada una de las competencias, que es considerado el sistema que se ha estado aplicando en América latina.

De la misma manera el concepto de gobernanza adquiere importancia en la práctica política, porque es considerado como un nuevo modelo para la gestión de las políticas públicas existentes, considerando que a partir de las reformas implementadas en el sector público en los años ochenta y el establecimiento de reformas a las agendas formuladas en los que incluía principalmente la transferencia y descentralización de las competencias del Estado, generando así una gobernanza que en si estaba auspiciada por los organismos multilaterales.

Es por eso que la importancia de las redes de políticas públicas para direccionar la investigación en el campo de la vivienda de interés social, con el involucramiento de diferentes actores, que permitan determinar el argumento de que el Estado no constituye el

actor principal, pues sus actividades de gestión van dirigidas a la interacción de los distintos involucrados que participan en la política pública.

Por lo tanto en tiempos actuales, la gobernanza en América Latina, es distinta a la europea, diferenciándose principalmente en el desarrollo e implementación de cada una de las agendas formuladas y encaminadas hacia el buen gobierno, es así que varios países Latinoamericanos han adoptado modelos de Asociaciones Público Privadas, y, el Ecuador no se encuentra exento de la adopción de un modelo de gestión por medio del cual se delega competencias del Gobierno Central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, atribuyéndoles al sector privado, la formulación y ejecución de proyectos públicos de desarrollo social, en los cuales el Estado interviene con recursos financieros parciales o mínimos, originando la generación de bienes, obras y servicios a cambio de beneficios atractivos para el inversionista, en este caso la empresa privada.

De ahí que las Asociaciones Público Privadas generan diferentes tipos de incentivos para la ejecución de proyectos, promueven el financiamiento productivo y la inversión extranjera. Este modelo de gestión delegada por el Estado, se ejecuta por medio de la generación de Contratos de Concesión para la provisión de bienes, obras y servicios que están bajo la competencia de cada organismo descentralizado, asignándole a una empresa privada la planificación, desarrollo, ejecución y operación de un proyecto público así como principalmente de su financiación, por lo cual el Estado a cambio de ello establece incentivos económicos y tributarios para retribuir la inversión y el trabajo ejecutado.

Cabe destacar en este sentido que los proyectos de inversión social, pueden ser presentados por actores individuales o empresas que tengan el interés en constituirse en gestores privados, es decir, la entidad a la cual fue delegada dicha competencia, será considerada como administrador de los proyectos a ejecutar y de su correspondiente evaluación, considerando principalmente los procesos precontractuales, contractuales y su administración, control, evaluación y supervisión, actividades que serán monitoreadas y legalizadas por el Comité Interinstitucional, conformado por representantes de varias instituciones del sector público de acuerdo al tipo de servicio u obra, y cuya fundamental responsabilidad es la de aprobar cada proyecto con sus respectivos incentivos y beneficios previstos en la Ley.

De la misma manera, la aplicación de la modalidad de Asociaciones Público Privadas, independientemente del tipo de contrato de concesión, genera un incremento del valor generado de la actividad, con la finalidad de que la sociedad civil reciba mayores beneficios sociales y económicos que se reflejarán en un mejor nivel de bienestar, así como lograr que la parte pública distribuya con equidad los recursos con los que cuenta y en la parte del sector privado genere una razonable rentabilidad.

Para esto y en aplicación al tema de interés, se han determinado las siguientes interrogantes: ¿Se han establecido esquemas de gobernanza local para la solución de la política pública de vivienda?, ¿Es posible que las Asociaciones Público Privadas, sean la solución para el cumplimiento de la política pública de vivienda de interés social, de los Gobiernos Autónomos descentralizados?

Materiales y Métodos

La investigación realizada corresponde a un estudio empírico, cualitativo, descriptivo de tipo transversal, sustentada en la revisión de datos secundarios obtenidos del acceso a bibliografía especializada y archivos de instituciones públicas como el GAD de Portoviejo que han aplicado procesos de alianzas público - privadas, mismas que permitieron entender la diligencia de las interrelaciones de los actores denotadas en la presentación de los procedimientos necesarios y encuadradas en las cinco figuras propuestas en la investigación, la validación de la pregunta de indagación se develó en el análisis de los planes de vivienda ejecutados por la empresa pública Portovivienda que permitió la creación de 8000 soluciones habitacionales encuadradas en cuatro tipos de vivienda, que como resultado principal pretende determinar conceptos, componentes, accionar y beneficios que alcanzaría el Estado con la adaptación de las Asociaciones Público Privadas en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, principalmente direccionados al cumplimiento de la política pública de vivienda de interés público.

Resultados

Generalidades de una Gobernanza

El estado moderno y las constantes mutaciones que han existido a lo largo de la historia de los países ha ocasionado que el Estado ejecute medidas y transformaciones en su organización política, empezando a fiarse en los mecanismos decisorios de los gobiernos, es así como en los años 90, aparece el término Gobernanza para dar inicio al establecimiento de nuevas prácticas de regulación estatal, como ir trasladando competencias a la sociedad civil.

Como concepto, la gobernanza establece un nuevo estilo de gobierno, distinto del jerárquico tradicional y del mercado, representado principalmente por un alto grado de participación y cooperación entre la Administración Pública y la incorporación de actores no gubernamentales para el cumplimiento de políticas públicas, por lo que, el proceso de la formulación de políticas, su elaboración, consenso así como la participación de múltiples actores, se espera se generen buenos resultados financieros, así como una mayor gobernabilidad del sistema político.(Zurbriggen, 2011).

En este sentido la gobernanza, es la capacidad que tienen los gobiernos para generar coaliciones estratégicas que establezcan prioridades, definan metas y puedan hacerlas efectivas, así como mencionan que la característica tradicional del gobierno, como actor principal de las políticas públicas está en duda, porque los actores sociales, cobran cada vez más relevancia, por tanto resulta imposible sostener el concepto de un Estado regulador y controlador absoluto.(Peters & Pierre, 1998).

Para Prats, en cambio la gobernanza es la reforma de las estructuras y procedimientos de la administración pública, considerada como redes de interacción o estructuras y procesos de gobierno, por tanto no anula las maneras anteriores de gestión como la burocracia y la gerencia, establece cambios en su estructura con mayor flexibilidad, perfiles competitivos de los gerentes y diseña espacios para el intercambio y el aprendizaje; rediseño organizacional, de personal, de procedimientos e instrumentos de gestión y presupuestario, de transparencia y responsabilidad, para la gobernación de las cuestiones complejas (Prats, 2005).

Siguiendo a Zurbriggen (2011), determina que existen dos escuelas, la de redes de política pública y la de gobernanza, estableciendo que las redes de políticas públicas son diversas modalidades de interacción entre actores públicos y privados en colaboración para la elaboración e implementación de las políticas públicas; en cambio la gobernanza son las diversas transformaciones que tienen que ejecutarse en los diferentes procesos

administrativos con los que cuenta el Estado, establecido en un nuevo modelo de gobernanza tendiente a gestionar los diferentes servicios públicos, mismos que son considerados contrarios al jerárquico estructural, así como al de mercado.(Zurbriggen, 2011).

Las instituciones como parte constitutiva del Estado y formador de políticas públicas, constituyen la parte principal en el establecimiento de las capacidades estatales, iniciadas en el ciclo de la política, desde la identificación de los diferentes problemas, su gestionar y la determinar su sostenibilidad en el tiempo, con la incorporación de acuerdos y coaliciones (Repetto, 2000).

Para North (1990), que define a las instituciones como las reglas de juego formal e informal que estructuran las relaciones entre grupos, individuos y gobierno, con posible vinculación e intercambio de los distintos sectores, permiten establecer reglas de juego formales e informales de tipo político, social o económico, en una sociedad (North, 1990).

Por tanto, la gobernanza y el establecimiento de redes de política pública tiene mucho auge actualmente, las cuales han obligado a todos los gobiernos de turno estar inmersos en los diferentes cambios que conlleva la incorporación de nuevas formas de ser más eficientes.

Desde este punto de vista, la incorporación de las redes de política pública, es una forma de establecer el involucramiento de actores públicos y privados, determinándose que el Estado no es el dueño absoluto de la implementación y gestión de las políticas públicas sino que forma parte de redes auto organizado y de asociaciones.

Las redes de políticas públicas se caracterizan por constituirse en estilos procedentes de gobernanza, es así que ni el nivel de jerarquía ni el mercado son ahora considerados importantes en este mundo tan cambiante en el que cada vez el Estado va descentralizándose de sus competencias y asignando más funciones a actores privados y sociedad civil. Y como lo dice Renate Mayntz, las políticas establecidas, en vez de cristalizarse en el gobierno central, o función ejecutiva o legislativa, se deben establecer en un sistema que incluye una gran variedad de organizaciones públicas y privadas.(Mayntz, 1994) .

Para, Rhodes (2007, 1997) que define a la gobernanza como una manera de gestión y organización del gobierno, toda vez que se establecen centros y niveles de gobierno dentro del ambiente local, regional, nacional y supranacional; y que el Estado ha logrado el involucramiento de los sectores privados y voluntarios en la prestación de los diferentes servicios y a la incorporación de las decisiones de tipo estratégico, en razón que el Estado ya no tendría una supremacía de mando, sino que prefiere la negociación, llegar a acuerdos y a diferentes mecanismos de organización y dirección.(Rhodes, 1997).

Es decir, la gobernanza es el establecimiento de redes de instituciones e individuos que colaboran juntos entre sí y unidos por un pacto de mutua confianza, así como son organizaciones de poder que forman redes semiautónomas y autogobernadas.

Finalmente en la década de los noventa, surgen las redes de gobernanza, las cuales deben ser interdependientes y confiables. Estas redes son consideradas híbridas tanto jerárquicamente como a nivel de mercado, estableciendo diferencias entre ellas como una manera de ejercer la gobernanza de la cosa pública.(Kickert, 2003).

Gobernanza en América Latina

En América Latina, los procesos de descentralización del Estado, fijan su mayor importancia en los gobiernos sub estatales o locales y las formas de gobernanza son estructuras más horizontales, incorporando actores del gobierno, del sector privado y de la sociedad civil, convirtiéndose en redes de interacción entre sí, para determinar el concepto de gobernanza multinivel, estableciendo reglas de juego y mecanismos propios que caracteriza a cada uno de ellos, con normativas propias entre las distintas redes de actores caracterizados por su independencia, intercambio de diferentes recursos y que hacen posible la coordinación de varias acciones, objetivos y metas en común, considerando además que las capacidades organizacionales y de gestión deben superar lo sectorial, superando las barreras administrativas y jurisdiccionales, alcanzando la coordinación de las políticas públicas entre sí (Martínez, 2012).

Para el establecimiento de una gobernanza local, su característica principal es la descentralización y transferencia de competencias gubernamentales hacia niveles sub nacionales, considerada en la última década como las transformaciones estatales más importantes que se realizó en América Latina, establecidas en el Consenso de Washington como reformas y achicamiento del Estado, cuyo puntal fue lograr la descentralización o a su vez privatización para mejorar los servicios públicos determinados en sus leyes, logrando madurar los mecanismos más apropiados para la toma de decisiones, incluyendo la rendición de cuentas de los gobernantes a sus ciudadanos, incrementando el control y participación sobre las decisiones públicas. (Martínez, 2012).

Es importante acotar que en América Latina el proceso de descentralización se estableció en los aspectos administrativo, fiscal y político. En cuanto al proceso de descentralización administrativa, se inició con los servicios básicos e infraestructura como las calles urbanas, transporte urbano, agua y alcantarillado para luego orientarse a las políticas sociales como

de educación, salud, vivienda; seguido del traslado de los recursos de los gobiernos centrales hacia los sub nacionales o locales, siendo restringido toda vez que estos continúan manteniendo dependencia hacia el gobierno central con limitada eventualidad de establecer recursos propios..(Daughters & Leslie, 2007).

Asociaciones Público Privadas

Con este análisis de los factores que de una u otra manera afectaron a los diferentes gobiernos, el Estado se vio en la necesidad de trascender y mirar nuevas formas de administrar y delegar al sector privado la gestión de sus proyectos para satisfacer las necesidades de la ciudadanía, surgiendo las Asociaciones Público Privadas, que tuvieron su origen entre los años 1980 y 1990, durante los cuales el déficit del Estado le imposibilitaba financiar proyectos de infraestructura

De esta manera, la incorporación del sector privado para la prestación de servicios públicos con participación del Estado, se plasma en la generación de distintos contratos o acuerdos administrativos de naturaleza mixta. La APP institucionalizada se trata de “la creación de una entidad en la que participan, de manera conjunta, el socio público privado”. Es decir una asociación colaborativa dentro la entidad delegante mediante un entorno de participación de los dos entes sectoriales (Casares, 2010).

Por el nivel de concentración de la Administración en la realización de la gestión, estos tipos de APP son mayormente recomendadas en proyectos más generales en los que los plazos son más extensos. Ahora bien, hay autores que definen a la APP institucional en las empresas públicas o sociedades de economía mixta, en donde tanto la administración pública, como el privado deben gestionar directamente las obras o servicios (Rebollo, 2009).

Las diferencias existentes entre las Asociaciones Público Privadas Contractuales y las Institucionales son que, las contractuales se caracterizan por la concesión y otras modalidades de delegación al sector privado y que está delimitado el proyecto a seguir, a diferencia de la APP institucionales que son sociedades de economía mixta y que no necesariamente debe estar delimitado el proyecto. (Sepúlveda, 2012)

Los proyectos bajo el modelo de Asociaciones Público Privadas, se ejecutan por iniciativa pública y por iniciativa privada, describiendo que por iniciativa pública, es cuando el Estado que incorpora a su cartera de promoción de inversión privada el proyecto de infraestructura; y, por iniciativa privada, considerando que estos casos es el Sector Privado el que prepara una propuesta al Estado, relacionada con sectores estratégicos, servicios públicos

o cualquier otro servicio de interés general; con lo cual se establecen cuatro tipos de esquemas: por iniciativa pública con recursos públicos, por iniciativa pública sin recursos públicos, por iniciativa privada con recursos públicos y por iniciativa privada sin recursos públicos.

El Comité Interinstitucional de Asociaciones Público Privadas, organismo creado de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera de fecha 15 de diciembre de 2015, define a una APP a la 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 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. Se exceptúa de este fin, las licencias ambientales establecidas mediante ley.

Con lo cual, el Régimen de las APP en el País, ha quedado establecido tal como se señala en la siguiente figura:

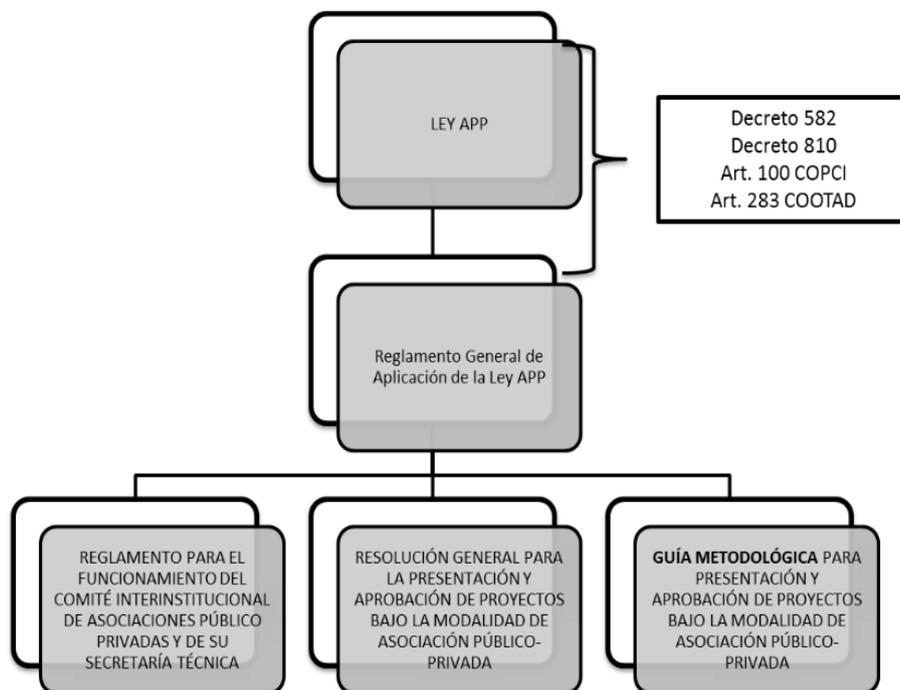


Figura 1 Régimen de las Asociaciones Público Privadas
Fuente Comité Interinstitucional de Asociaciones Público Privadas

Régimen que se ejecuta de acuerdo al siguiente esquema de institucionalidad:

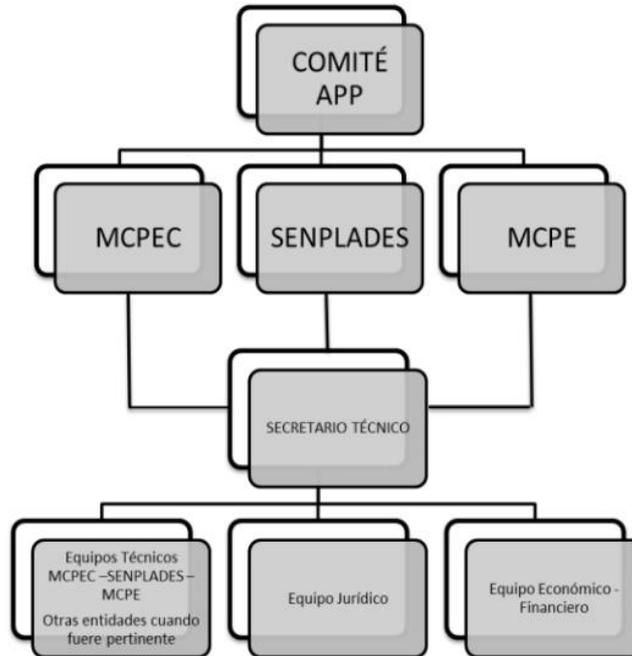


Figura 2 Esquema institucional de las Asociaciones Público Privadas
Fuente: Comité Interinstitucional de Asociaciones Público Privadas

Aspectos que han permitido que la entidad delegante que desee estructurar proyectos bajo la modalidad APP y beneficiar a sus proyectos de los incentivos previstos en la Ley Orgánica de Incentivos para las Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera, deberá cumplir con las siguientes etapas:

- Etapa de análisis de viabilidad y conveniencia;
- Etapa de aprobación del proyecto bajo modalidad APP e incentivos; y,
- Etapa de gestión contractual y monitoreo.

Estos procesos que conllevan las 3 etapas descritas, se presentan a continuación en un flujograma integral de procesos: La primera Etapa de análisis de viabilidad y conveniencia, etapa consiste en que la entidad delegante diseñe conceptualmente el proyecto y lleve a cabo todas las acciones pertinentes, para evaluar su modalidad de ejecución. En el siguiente Gráfico, se detalla el flujograma de los procesos para la presentación de proyectos, tanto para el caso de una iniciativa privada (IP), como el de una iniciativa pública:

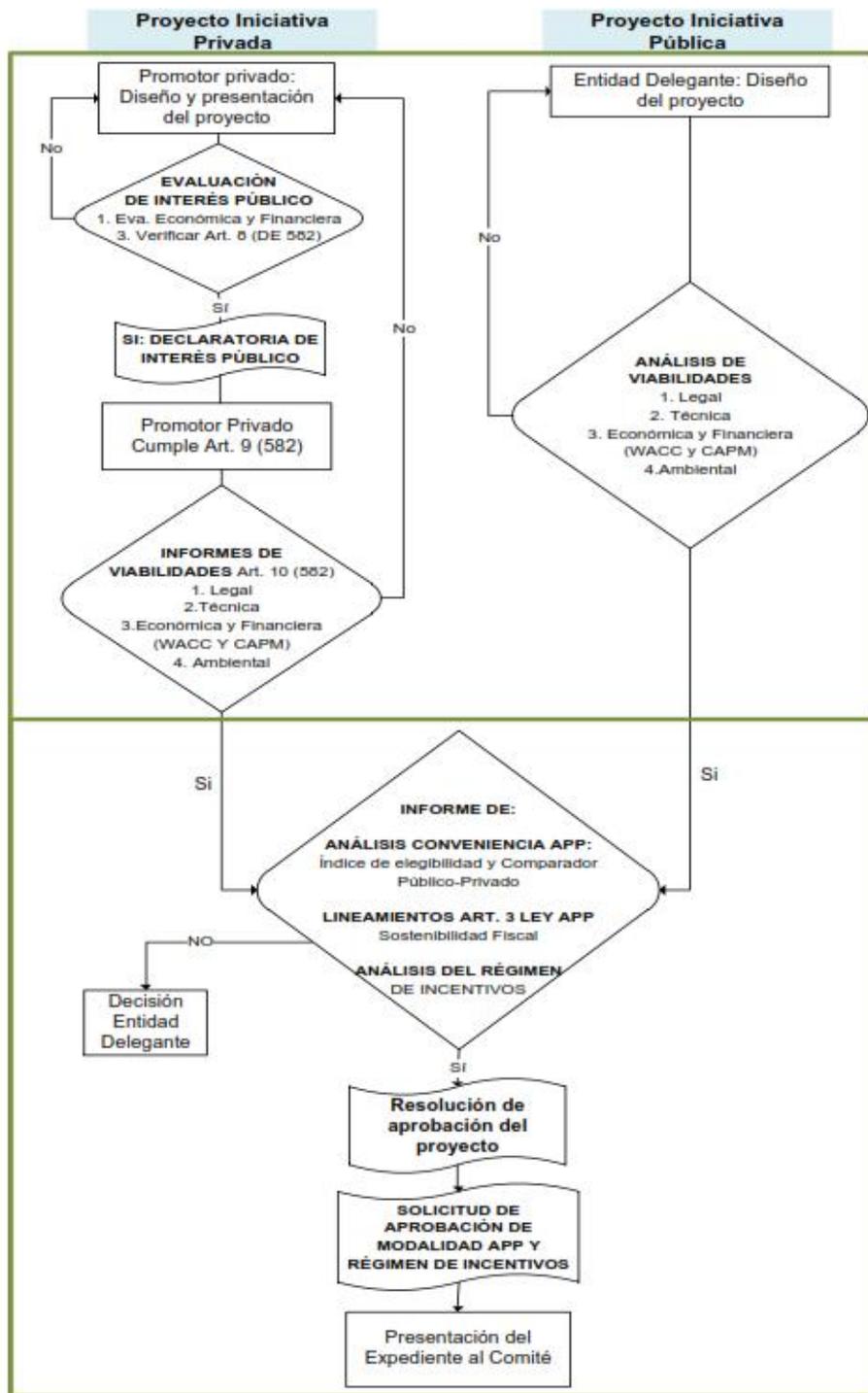


Figura 3 Flujograma de procesos para la presentación de proyectos
Fuente: Comité Interinstitucional de Asociaciones Público Privadas

La segunda Etapa de aprobación del proyecto bajo modalidad APP e incentivos, establece que para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 8 de la Resolución General para la Aprobación de Proyectos bajo la modalidad de Asociación Público – Privada, el Comité APP dispondrá al Secretario Técnico del Comité que realice el análisis y evaluación

de la documentación presentada en base a los parámetros legales, económicos y financieros que se han establecido en dicha resolución. En el siguiente Gráfico, se detalla el flujograma de los procesos para el Flujo de Procesos de Proyectos APP:

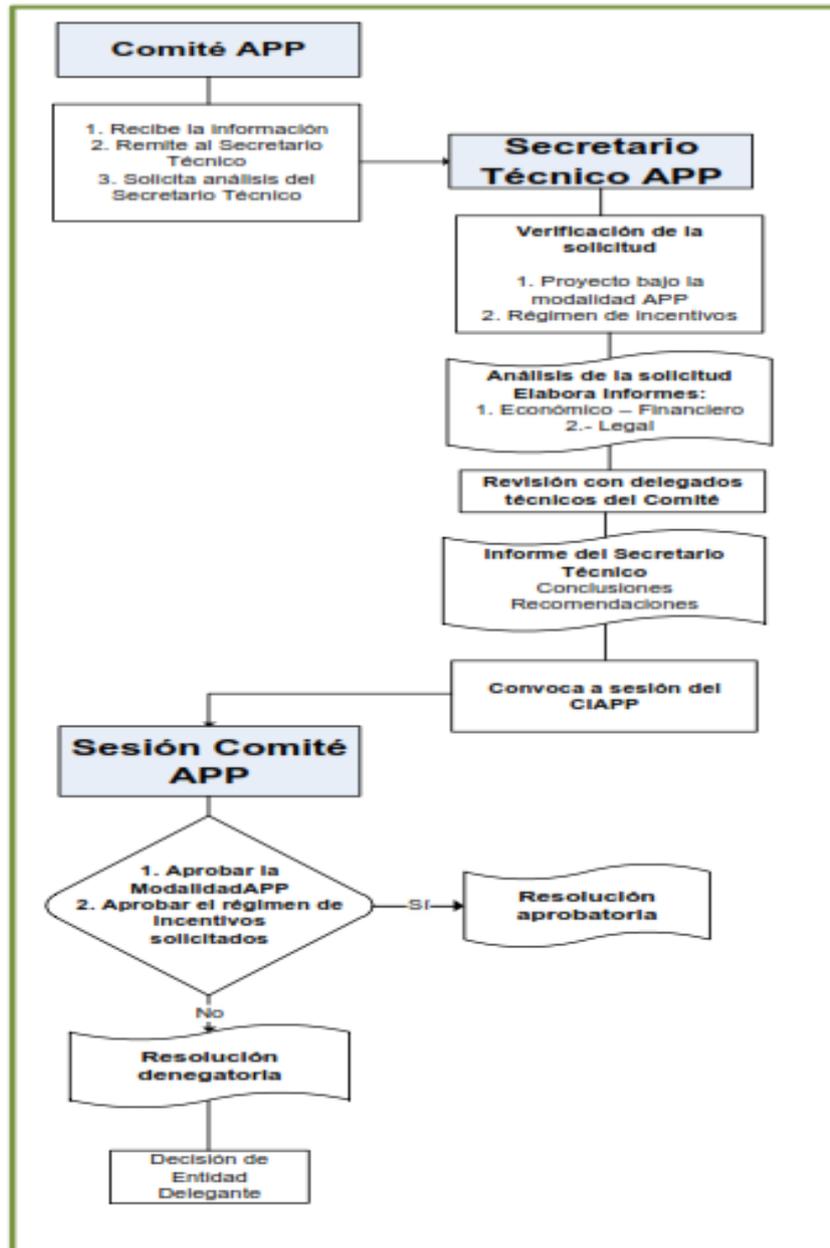


Figura 4 flujograma de los procesos para el Flujo de Procesos de Proyectos APP
Fuente: Comité Interinstitucional de Asociaciones Público Privadas

La tercera Etapa, de gestión contractual y monitoreo, se aplica en el caso de aprobarse el proyecto bajo la modalidad de Asociación Público Privada y, cuando corresponda, el régimen de incentivos, la entidad delegante, bajo su responsabilidad, seguirá con los procedimientos propios del ciclo de vida del proyecto APP hasta su conclusión contractual.

Tal como en los casos anteriores, En el siguiente Gráfico, se detalla el Flujo de Procesos de Proyectos APP y su Gestión y Monitoreo:

Gestión Contractual y Monitoreo

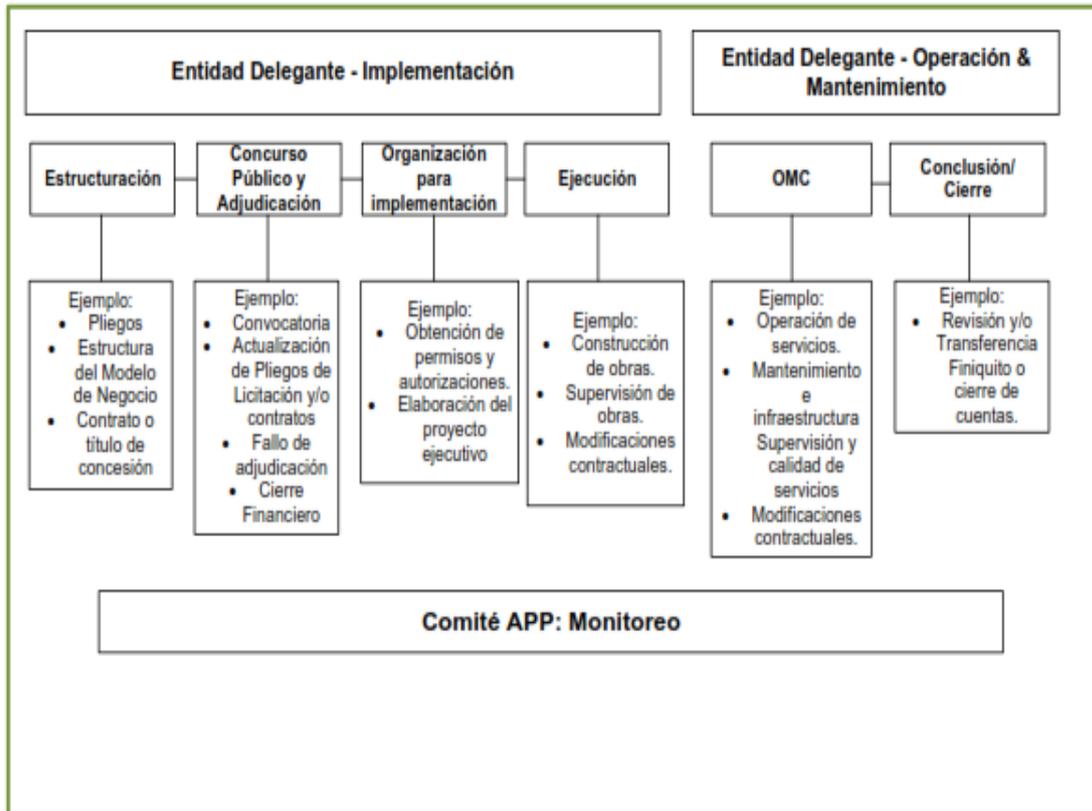


Figura 5 Flujo de Procesos de Proyectos APP y su Gestión y Monitoreo
Fuente: Comité Interinstitucional de Asociaciones Público Privadas

Una descripción más amplia de este proceso, se lo puede apreciar en la Guía Metodológica para la Presentación y Aprobación de proyectos bajo la Modalidad de Asociación Público- Privada, publicada por el referido Comité Interinstitucional de Asociaciones Público Privadas, Versión 1.0, año 2017, bajo el auspicio del Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad. (Comité Interinstitucional de Asociación Público Privadas, 2017)

Adicionalmente, el Código Orgánico de Organización Territorial, autonomía y descentralización (COOTAD), que fuere publicado en Registro oficial Nro. 303 de 19 de octubre del 2010, en el mismo que establece: “la organización política y administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio, el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su

autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial”. (Asamblea Nacional D. E., 2010).

El referido Código, en su artículo 274, establece que:

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados pueden prestar los servicios y ejecutar las obras que son de su competencia mediante gestión directa o gestión delegada; descrita la gestión directa en el artículo 276 que será por medio de la creación de empresas públicas y la gestión por contrato; y, la gestión delegada, según los artículos 279 y, 283 que comprende la delegación a otros niveles de gobierno, la gestión compartida entre diversos gobiernos autónomos descentralizados, la cogestión de los gobiernos descentralizados autónomos con la comunidad, la gestión a través de empresas de economía mixta y la delegación a la economía social y solidaria y a la iniciativa privada. (Asamblea Nacional D. , 2010)

Para el caso de estudios el nuevo modelo de asociaciones público privadas APP, en estos últimos años tiene mucha importancia en los gobiernos locales del Ecuador, y, respecto al tema de viviendas de interés social, se ha logrado consolidar como una nueva alternativa en el establecimiento de diferentes obras de hábitat y vivienda para que sean construidas con capitales privados.

Posteriormente este régimen de asociación público privadas o inversionistas privados se fortaleció con mayor interés a raíz de la aprobación de la ya mencionada Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera y sus reglamentos conexos, que en su parte pertinente establece que tiene por objeto :

Establecer incentivos para la ejecución de proyectos bajo la modalidad de asociación público-privada y los lineamientos e institucionalidad para su aplicación; y establece incentivos específicos para promover en general el financiamiento productivo, la inversión nacional y la inversión extranjera, con el objetivo principal de las asociaciones público-privadas son la provisión de bienes, obras o servicios por parte del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados”. (Asamblea Nacional D. I., 2015)

Si bien es cierto el incorporar esta nueva modalidad de asociaciones público privadas en los Gobierno Autónomos Descentralizados, esta se encargará de la provisión de bienes,

obras o servicios en sectores de interés general relacionados con: infraestructura, desarrollo urbano, proyectos inmobiliarios, vialidad, puertos, aeropuertos, servicios públicos e hidroeléctricas, si bien es cierto su mayor concentración se encuentra en los proyectos presentados para carreteras y puertos.

Actualmente por los múltiples beneficios que traen consigo las APP,, con la emisión de la Ley, se están considerando dentro de los planes y proyectos anuales de los 221 Gobiernos Autónomos Descentralizados que hay en el Ecuador, encontrándose 320 proyectos que apuntan a la vivienda, turismo, vialidad, comunicación transporte, saneamiento ambiental, urbanismo, cultura, producción, con lo cual, se trata de captar el interés de inversionistas privados que financien estas obras.

Los inversionistas, adicionalmente a la responsabilidad compartida, conforme lo dictamina la normativa vigente, en lo relacionado a viviendas de interés social hasta USD 40.000 (cuarenta mil dólares) y viviendas de interés prioritario hasta USD 70.000 (setenta mil dólares), actualmente tienen incentivos tributarios, como exoneración de hasta diez años del pago de impuesto a la renta, exención de impuesto a la salida de divisas, estabilidad en el régimen normativo tributario, pago de dividendos al exterior exentos de los impuestos a la renta y la compensación del IVA de todo lo que constituye un mecanismo generador de Asociaciones Público Privadas para compartir los riesgos y las ganancias, experiencias que ya están vigentes en otros países principalmente de América Latina, adicionalmente a los incentivos que le otorga el gobierno como es el bono de la vivienda y si los proyectos son presentados dentro de los rangos establecidos de hasta setenta mil dólares también se incluye préstamos de la banca pública y privada de un porcentaje inferior al cuatro por ciento para la empresa y para el usuario final créditos de hasta el cien por ciento a una tasa de interés entre el cinco y seis por ciento anual.

Un claro ejemplo al respecto, es el Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo, ubicado en la provincia de Manabí, que fue el pionero en incorporar proyectos habitacionales de viviendas de interés social aprobados, y que constituye uno de los GAD que actualmente está ya utilizando el modelo de Asociación Público Privado, con un total de seis proyectos prioritarios que son capitalizados por inversionistas privados, dentro de los cuales existe el más emblemático que se encuentra en ejecución que es el proyecto habitacional denominado San Jorge, el mismo que se encuentra ubicado en la vía a la ciudad de Manta y que se encuentra planificado que en su primera etapa entregará doscientos veinte viviendas

de interés social, cuyo costo por unidad habitacional aproximado oscila entre los treinta y cuatro mil novecientos noventa dólares y los cincuenta mil novecientos noventa dólares

Este proyecto habitacional que inició con la Asociación Público Privadas conformado por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo, representado por la Empresa Pública de Vivienda y diferentes constructoras privadas que se asociaron para la entrega de las diferentes etapas del proyecto de vivienda de San Jorge, cuyo terreno es de aproximadamente ochenta hectáreas, con una inversión inicial de inversionistas privados por nueve millones de dólares, de los cuales el GAD de Portoviejo invirtió el valor de novecientos mil dólares; valores que cubrían principalmente el valor del terreno, los estudios y fiscalizaciones, considerando que una vez que se concluya con el proyecto habitacional y se hayan comercializado las unidades habitacionales, se podrá continuar con la construcción de varias etapas adicionales con miras a convertirles en ciudadelas o ciudades Cosmopolitas.

La alianza establecida se encuentra administrada por un fideicomiso denominada Fiduciaria del Pacífico, en el cual existe el compromiso entre los inversionista privados y el Gobierno Autónomo de Portoviejo el cumplimiento y retorno de la inversión y su respectiva rentabilidad, para salvaguardar los recursos económicos que sean generados por el proyecto habitacional. Es así que, en octubre de 2018, la primera autoridad de Portoviejo, hizo la entrega oficial de las primeras 36 viviendas del programa habitacional que ejecuta el GAD, mediante alianza público privada entre la Empresa Pública Municipal Portovivienda y la constructora privada Stevecon, de origen manabita, lo cual demuestra que los niveles de credibilidad y confianza, y es lo que le ha permitido concretar la primera alianza público privada.

Para el representante de la empresa Stevecon, este nuevo estilo de convivencia constituye un proyecto habitacional que se alinea a las nuevas posturas de vanguardista y a la altura de las actuales exigencias técnicas y normativas. El gerente de la Empresa Pública Municipal que controla la ejecución de este proyecto manifiesta que la calidad constructiva, comodidad interna, durabilidad, precio y tamaño, generan un agradable optimismo de los ciudadanos para adquirir las viviendas.

Estas 36 casas entregadas, es el inicio de un primer plan que contempla la ejecución de 205 viviendas y que está dentro del proyecto que ejecuta la Empresa Pública Municipal Portovivienda y el GAD municipal a través del Proyecto Urbano Habitacional de interés social “Plan Parcial Ciudadela Valle del Sol” que tiene como objetivo la construcción de

2.300 viviendas, con una inversión de 80 millones de dólares, en una superficie de 80 hectáreas.

El primera fase se implanta en un área 4,7 hectáreas con amplias vías de acceso vehicular, múltiples áreas verdes, áreas para circulación peatonal, accesos para inclusión y movilidad, canchas deportivas, con un total final de 206 viviendas con carácter progresivo, es decir que los copropietarios podrán a medida de sus necesidades crecer de un piso hasta un tercero, con la finalidad de emprendimientos.

Con una inversión que supera los 8 millones de dólares el municipio ofrece cuatro tipos de vivienda: casa del Río, que cuesta 37.990 dólares; del Valle, que cuesta 39.990 dólares; La Colina, de 53.490 dólares y casa Mirador de 63.990 dólares.

Con el ejemplo descrito se deduce que el objetivo principal de la creación de estas APP es la de contar con una nueva opción y oportunidad de generar las diferentes obras que no han sido posible realizar desde hace años anteriores por la falta de asignación de recursos económicos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados para cubrir la falta de viviendas de interés social a los ciudadanos, y así subsanar de alguna forma el déficit habitacional existente en cada GAD, por lo que el éxito de estas alianzas generará mayor interés de la parte privada, con la que se logrará una mayor asignación de recursos en relación al aporte realizado por los GAD, que apenas cubrirá un diez por ciento de la inversión total de cada proyecto habitacional presentado.

Es así que cada Gobierno Autónomo Descentralizado, para fomentar la inversión del sector Privado, deberá tener una correcta organización y gestión administrativa, misma que debe contener una oficina donde se busque Inversionistas, cuya finalidad es ofertar los diferentes proyectos que lleva a cabo el GAD. Adicionalmente, debe contener una Área de Gestión Operativa, quien será la encargada de negociar y suscribir las alianzas y acuerdos con los inversionistas nacionales o extranjeros y por último deberá crear una Empresa Pública de Vivienda, que se encarga de las fiscalizaciones de los proyectos.

El órgano colegiado que coordina la presentación de los proyectos habitacionales con APP y que articulan las políticas y lineamientos es el Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas, creado con la finalidad de coordinar la presentación, ejecución y finalización de los diferentes proyectos basándose en los principios de sostenibilidad, adecuada distribución de los Riesgos compartidos entre públicos y privados, valor del dinero mejorando la relación precio-calidad, respeto a los intereses y derechos de los usuarios finales de las obras, bien o servicio, y su correspondiente derecho de la propiedad,

hasta que finalice el plazo de ejecución de la obra, y su correspondiente inclusión social, considerando además el área geográfica, los grupos sociales vulnerables que necesitan el bien u obra; este Comité está representado por el Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, en razón que de acuerdo a las competencias y finalidad de los proyectos la contraparte del Sector Público será los Ministerios con experticia en el tema a desarrollar.

Discusión

Para el caso de estudios, el nuevo modelo de asociaciones público privadas APP, en estos últimos años tiene mucha importancia en los gobiernos locales del Ecuador, hablando puntualmente del tema de viviendas de interés social, se ha logrado consolidar como una nueva alternativa con el establecimiento de diferentes obras de hábitat y vivienda sean construidas con capitales privados.

En aplicación a lo que dispone la Ley Orgánica de incentivos para las Asociaciones Público Privadas y la inversión extranjera, tiene tendencia a crecer y a ser aceptada como nueva alternativa toda vez que las instituciones que han optado por esta modalidad son los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tal es el caso que en la actualidad se mantiene 320 proyectos direccionados a incentivar el turismo, vialidad, transporte, vivienda, saneamiento ambiental, urbanismo, cultura, producción.

Gracias a los incentivos determinados para este tipo de alianzas se ha logrado captar el interés de inversionistas privados, gracias al apoyo del Gobierno mediante la emisión de normativa e incentivos de tipo tributario como el impuesto a la renta, dividendos, compensaciones de IVA, los de tipo financiero con la aplicación de un interés bajo y con respaldo de bono; así como el de compartir riesgos y también ganancias.

Los Gobiernos Autónomos descentralizados han encontrado en las Asociaciones Públicas Privadas una nueva opción y oportunidad de generar obras y prestar servicios en cada jurisdicción sin necesidad de depender del Estado, toda vez que los GADS no han podido realizar sus metas propuestas por la falta de asignación de recursos económicos, que han impedido lograr el desarrollo y las dotaciones de obras y servicios para beneficio de la provincia o cantón a la que pertenecen.

Conclusiones

La Gobernanza determina la capacidad que tiene un Estado para asumir la gestión pública con eficiencia, eficacia, efectividad y responsabilidad, con la finalidad de cumplir objetivos y alcanzar las metas que se establecen en sus planes, programas y proyectos anuales.

En el Ecuador existe un proceso de descentralización bien establecido y consolidado, que sustenta la gobernanza local, cuya normatividad se encuentra respaldada con la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), cuyo cuerpo normativo sustentan la organización administrativa, fiscal y política del Estado.

Las Asociaciones Público Privadas, han existido desde los años 90 bajo la figura de Ley de Modernización del Estado y la Ley de Contratos de Concesión de obras públicas, modelos tradicionales que hasta la actualidad siguen establecidos en la Administración Pública y que define actualmente a las Asociaciones Público Privadas como la prestación de un servicio y de una obra mediante la inversión y participación del sector privado en proyectos propuestos por la Administración pública, diferenciándose de los modelos tradicionales en el pago que depende de la calidad o el tipo de servicio que se ofrezca, así como la transferencia de riesgos entre sector privado y público que se da en función de la participación que se tenga, así, para el sector de vivienda de interés social de acuerdo a la normativa vigente se puede financiar a la más baja tasa de interés y a un mayor plazo, con diferentes alternativas de cancelación existentes en unión colaborativa.

Las Asociaciones Público Privadas serían una alternativa, para solucionar el problema en el cumplimiento por ejemplo de la Política Pública de Vivienda de interés social en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, pero esta metodología que permite al Estado ejecutar los diferentes proyectos habitacionales con la colaboración del capital privado no termina de cristalizarse, a pesar de que ya se encuentran en vigencia los diferentes incentivos para atraer a los inversionistas nacionales y extranjeros descritos en la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera.

Las Asociaciones Público Privadas están presentes en proyectos del Gobierno Central y en los Gobiernos Autónomos Descentralizados los mismos que son en la actualidad un soporte para el cumplimiento de metas y política pública de viviendas de interés social, que buscan primordialmente el prestar servicios de calidad a la ciudadanía.

Esta ley abre las puertas para la incorporación del capital privado, es decir inversores que inyectan recursos financieros, a cambio de rentabilidad y beneficios fiscales y tributarios

que si no es regulada, a futuro constituiría un perjuicio al Estado, en razón que si se cristaliza esta modalidad podría dejar de ingresar recursos fiscales, a cambio de generar proyectos de desarrollo social, lo cual ocasionaría que dependiendo del tipo de inversión las ganancias del sector privado incrementarían, toda vez que dentro de los incentivos se encuentran regalías y tarifas bajas que generarían la ejecución de dichas obras.

En este sentido, las Asociaciones Público Privadas, utilizadas de manera adecuada, pueden constituirse como un modelo de gestión provechosa para el desarrollo e implementación de la política pública de vivienda de interés social, en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, cumpliendo de esta manera el rol principal de mejorar la calidad de vida de los habitantes del Ecuador.

Los organismos internacionales como el Banco Mundial, establecen que no existe el compromiso ni una correcta planificación que debe establecerse tanto al sector privado como a la Administración Pública, sobre los sectores prioritarios a considerar de mayor importancia y que necesariamente serían los beneficiarios de los diferentes proyectos relacionados, principalmente al sector de la vivienda de interés público.

La APP nace como un concepto macro de cooperación público-privada, que permite tanto al sector público como el sector privado colaborar juntos para la ejecución de un proyecto, de tal manera que existen diálogos negociados entre ambos sectores en los cuales se estipulan condiciones y reglas de dicha relación que se materializa en un contrato para la ejecución de un proyecto APP. Dentro de estas diversas formas y amplias formas de cooperación, la concesión es solo una de las formas de APP existentes.

La concesión ha sido una figura representativa de Derecho Administrativo, por la cual el Estado delega a un privado, a su cuenta y riesgo la provisión de un servicio o ejecución de una obra. Con el paso de los años, el desarrollo de la economía mundial y la globalización, obligaron a los Estados a reformular ajustes sobre dicha delegación. Así, estudios confirmaron que si el Estado y los privados colaboran como un equipo, sería posible obtener mayores y más eficaces resultados de una delegación.

Referencias

- Asamblea Nacional, D. (19 de octubre de 2010). *Ministerio de Finanzas*. Obtenido de Ministerio de Finanzas: https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_ORGANIZACION_TERRITORIAL.pdf
- Asamblea Nacional, D. E. (19 de octubre de 2010). *Ministerio de Finanzas*. Obtenido de Ministerio de Finanzas: https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_ORGANIZACION_TERRITORIAL.pdf
- Asamblea Nacional, D. I. (18 de diciembre de 2015). *Ministerio de Industrias*. Obtenido de Ministerio de Industrias: <https://www.industrias.gob.ec/wp-content/uploads/2016/04/LEY-ORGANICA-DE-INCENTIVOS-PARA-ASOCIACIONES-PUBLICAS-Y-PRIVADAS.pdf>
- Casares, A. B. (2010). *Análisis del marco general, estado actual y perspectivas de las fórmulas de colaboración público-privada con especial referencia a la comunidad de Castilla y León*. Castilla y León: Consejo Económico y Social de Castilla y León.
- Comité Interinstitucional de Asociación Público Privadas. (2017). *Guían Metodológica para la presentación y aprobación de proyectos bajo la modalidad de APP*. Quito: Registro Oficial.
- Daughters, R., & Leslie, H. (2007). *Fiscal and Political Decentralization Reforms*. Washington.
- Kickert, W. (2003). *Beyond public management: Shifting frames of reference in administrative reforms in the Netherlands*.
- Martínez, N. (2012). *La Institucionalidad y la Gobernanza ¿ Nuevas perspectivas para la gestión pública?*
- Mayntz, R. (1994). *Sociología de la Administración Pública*. Alianza Editorial.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*.
- Peters, B., & Pierre, J. (1998). *Governance without Government: Rethinking Public Administration?*. Obtenido de Governance without Government: Rethinking Public Administration? .

- Prats, J. (2005). *La construcción social de la gobernanza*.
- Rebollo, A. (2009). *Experiencia Española en Concesiones y Asociaciones Público - Privadas para el desarrollo de infraestructuras públicas*. Madrid: Deloitte España.
- Repetto, F. (2000). *Gestión Pública, actores e institucionalidad*.
- Rhodes, W. R. (1997). *Under standing Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham.
- Sepúlveda, B. (2012). *Las Asociaciones Público Privadas y el contrato de concesión*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Vassallo, J. M., & Izquierdo, R. (2010). *Infraestructura Pública y Participación Privada: Conceptos y experiencia en América y España*. España: panamericana formas e impresos S.A.
- Ysa, T. (2003). *La gestión de participaciones público-privado: tipología y retos de futura, la colaboración público privada y la creación de valor público*. Madrid: Instituto nacional de Administración Pública.
- Zurbriggen, C. (07 de marzo de 2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina*. Obtenido de Gobernanza: una mirada desde América Latina: <http://www.scielo.org.mx/>