



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

**ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS COMO ALTERNATIVA EFICAZ PARA
LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL EN EL ECUADOR**

Autor

Darío Xavier Escobar Espinosa

Año

2017



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS COMO ALTERNATIVA
EFICAZ PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA
SOCIAL EN EL ECUADOR

Trabajo de titulación presentado en conformidad a los requisitos
establecidos para optar por el título de Abogado de los Tribunales y
Juzgados de la República

Profesor Guía

MSc. Jaime Andrés Villacreses Valle

Autor

Darío Xavier Escobar Espinosa

Año

2017

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el estudiante, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”.

Jaime Andrés Villacreses Valle

Magister en Derecho

CC. 1714040670

DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR

“Declaro haber revisado este trabajo, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”.

José Dionicio Suing Nagua

Doctor en Jurisprudencia

CC. 1706860440

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes”.

Darío Xavier Escobar Espinosa

CC. 1717178287

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a todas las personas que hicieron posible cumplir con este sueño, a mi familia, amigos, a la Universidad de las Américas y a sus profesores que a lo largo de los años supieron transmitirme sus conocimientos. A mi profesor guía Ab. Jaime Villacreses. A Rafael Serrano por ser un constante apoyo durante toda mi carrera y por ser más que un amigo un hermano. Finalmente, agradezco a Dios, con él todo es posible.

DEDICATORIA

El presente trabajo lo dedico a mi familia, especialmente a Xavier, mi papá por ser el mejor ejemplo y el motivo por el cual estudié esta carrera. A Paulina, mi mamá por su dedicación y enseñanzas a lo largo de mi vida. A mis hermanas Cristina y María Paulina por ser un apoyo incondicional. A mis abuelitos, Rubén Espinosa cuya sabiduría nunca deja de asombrarme y Patricio Escobar que desde el cielo sé que está orgulloso de mí. A mi tía Inés por transmitirme su pasión por las leyes. A todos mis amigos, especialmente a Martín F., Martín O., Emilio y Roberto. Y a todas las personas que de alguna manera u otra me ayudaron a cumplir mi sueño.

Resumen

Las Asociaciones Público Privadas o APP son un mecanismo de contratación que permite la colaboración entre el sector público y privado para la realización de diferentes tipos de proyectos del Estado. El Estado ecuatoriano ha incursionado en este tipo de colaboración para la provisión de obras y servicios públicos. Hay diferentes tipos de APP dependiendo el proyecto que se busque realizar, así también se dividen en APP económicas y sociales. Las APP para la construcción de infraestructura social traen consigo una gran cantidad de beneficios tanto para el sector público como para el privado. Éste método es muy eficaz para realizar diferentes tipos de proyectos y los resultados obtenidos por los países que lo han implementado han sido muy satisfactorios. El valor del dinero, la transferencia del riesgo hacia el privado, la innovación y tecnología son algunos de los beneficios que traen consigo las APP. En el Ecuador se ha utilizado muy poco las APP sociales a pesar de que podrían ser una importante forma de contratación para realizar proyectos que beneficien a toda la población, especialmente en las áreas de la salud y la educación. Para poder demostrar la eficacia de este tipo de proyectos bajo la modalidad de APP se analizarán las características propias de este método de contratación, sus generalidades, tipos, aplicación, casos, implementación, beneficios, debilidades y demás particularidades propias de las APP.

Abstract

Public Private Partnerships (PPPs) are a contracting mechanism that allows collaboration between the public and private sectors to carry out different types of State projects. The Ecuadorian State entered into this type of collaboration for the provision of public services. There are different types of PPP depending on the project to be pursued, they are also divided into economic and social PPPs. This model for the construction of social infrastructure bring a large amount of benefits to both the public and private sectors. This method is very effective for carrying out different types of projects and the results obtained by the countries that have implemented have been very satisfactory. The value of money, the transfer of risk to the private sector, innovation and technology are some of the benefits of PPPs. In Ecuador, the social PPPs has been used very little, although being an important form delivering projects that benefit the entire population, especially in the areas of health and education. In order to be able to demonstrate the effectiveness of this type of project under the PPP model, the characteristics of the PPP, its generalities, types, application, cases, implementation, benefits, weaknesses and other particularities of PPPs are analyzed.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.-	1
1. CAPÍTULO I.- APP de Infraestructura en países en vías de desarrollo.....	2
1.1. Problema de los países en vías de desarrollo	2
1.2. Definiciones de las APP	6
1.3. Naturaleza de las APP	7
1.4. Generalidades de las APP	7
1.5. Diferencia entre APP económica y social.....	9
1.6. Características de las APP	10
1.7. Tipos de APP en el Ecuador.....	11
1.8. La experiencia de las APP en el Ecuador	12
1.9. Partes que conforman a las APP.....	17
2. CAPÍTULO II.- Aplicación directa de las APP para construcción de infraestructura social.-	20
2.1. Elementos favorables a las APP	20
2.2. Modelos de construcción de Infraestructura bajo la modalidad de APP.....	22
2.3. Beneficios	24
2.4. “Step in Right” o derecho de Intervención	27
2.5. Distribución del riesgo.....	31
2.6. El diseño del proyecto de APP para construcción de infraestructura.....	31
3. CAPÍTULO III.- Casos exitosos de APP, posible aplicación en Ecuador, las APP para servicios de salud en América Latina y recomendaciones.-.....	32
3.1. Victorian Comprehensive Cancer Centre (VCCC)	32
3.2. APP para salud en América Latina y aplicación en el	

Ecuador	33
3.3. Indicadores de desempeño de las APP de salud	33
3.4. Aplicación APP de infraestructura social en el Ecuador	34
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	38
4.1. Conclusiones.-	38
4.2. Recomendaciones.-	39
Referencias	40

INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República del Ecuador garantiza el derecho de todos los ciudadanos para acceder a servicios de salud y educación de calidad. Por lo tanto, el Estado debe contar con una infraestructura adecuada para poder cumplir con estos derechos. Actualmente el Estado se encuentra con una falta de recursos para continuar construyendo esta infraestructura y también mantener las que ya se encuentran construidas. De hecho, “el saldo de las cuentas públicas, en el caso del presupuesto del Estado mostraría una necesidad de financiamiento de alrededor de 7.000 millones de dólares.” (Falconí, 2017)

En este trabajo de investigación se estudiará a las Asociaciones Público-Privadas o “APP”. Las APP son un procedimiento de contratación ampliamente utilizado en diversos países. En Ecuador se lo ha tomado como una novedad a partir de la promulgación de la Ley de Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera, en adelante “ley de APP” publicada en el Registro Oficial Suplemente 652 del 18 de diciembre del año 2015. Con esta ley se empieza a dar un especial énfasis a este modo de contratación. Uno de los principales objetivos que el Estado busca con esta ley es atraer la inversión privada, ya sea nacional o extranjera.

La mayoría de APP que se han firmado y se encuentran desarrollando en el Ecuador son las que se conocen como APP Económicas. El énfasis de este tipo de modelo es que el privado se encargue de realizar una obra mediante la cual obtiene una ganancia generada por el mismo proyecto. Como es el caso por ejemplo del diseño, la construcción y operación de autopistas que se va a ir pagando al privado con el cobro del peaje.

Un segundo tipo de modelo son las APP sociales, éstas han tenido un escaso desarrollo en el Ecuador, únicamente se ha dado un caso de este tipo de proyecto bajo la modalidad de APP. Es justamente por esto que, en el presente trabajo analizaremos la posibilidad de implementar un proyecto bajo el modelo de APP para proyectos relacionados a los sectores de la educación y salud.

Tenemos que preguntarnos si es posible la construcción de infraestructura social en el Ecuador bajo el modelo de una Asociación Público-Privada. Para lo cual desarrollaremos un análisis a lo largo del ensayo acerca de las APP y todos los aspectos más importantes que se encuentran alrededor de este tipo de contratación.

Dentro del primer capítulo analizaremos la aplicación de APP para países en vías de desarrollo y con déficit en infraestructura social. Además, mencionaremos las definiciones, características principales de las APP, tipos de APP, generalidades, entre otros aspectos para poder entender de mejor manera a las APP y cómo funcionan.

En el segundo capítulo veremos principalmente la aplicación directa de un proyecto bajo el modelo de APP para la construcción de infraestructura social, esto nos permitirá observar las distintas maneras de realizar proyectos de infraestructura con un proyecto de APP. Los beneficios también serán destacados dentro de este capítulo para demostrar la conveniencia de realizar proyectos mediante APP. Finalmente, en el tercer y último capítulo estudiaremos los modelos exitosos de APP así como la posible aplicación de proyectos bajo esta modalidad en el Ecuador y los beneficios que consigo traería.

1. CAPÍTULO I.- APP de Infraestructura en países en vías de desarrollo.-

1.1. Problema de los países en vías de desarrollo

La falta de infraestructura social en los países en vías de desarrollo es un grave problema que se debe a la falta de recursos económicos por parte del Estado.

Un estudio de Infraestructura en América Latina y el Caribe nos dice que:

Tendencias recientes y retos principales realizado por el Banco Mundial, la región actualmente gasta menos del 2% de su Producto Interno Bruto (PIB) en desarrollo de infraestructura, en contrapartida del 3,7% ejecutado entre 1980 y 1985. En un régimen competitivo de infraestructura el gasto debería encontrarse entre el 4 y 6% anual para alcanzar a los países en actual desarrollo y que se encontraban en el

pasado bajo un perfil de subdesarrollo como Corea o China. (Villegas, Souza, & Sucapuca, 2013)

En cualquier parte del mundo, el déficit en la infraestructura, los problemas de operación y mantenimiento tanto de escuelas como de hospitales representan un grave conflicto. Por motivos prácticos para limitar la extensión del tema, el presente ensayo se centrará únicamente en estos dos servicios públicos que son la salud y la educación. Un análisis económico señala que el déficit de infraestructura reduce la productividad y la competitividad de las empresas Latinoamericanas, generando una clara desaceleración del crecimiento económico” (Villegas, Souza, & Sucapuca, 2013). Podemos evidenciar la importancia que representa la construcción de infraestructura para un país. La falta de infraestructura causa un grave perjuicio tanto económico como de desarrollo para su población.

En un informe realizado por CEPAL, se menciona que “por diversas razones, los países requieren ampliar y modernizar su infraestructura básica de acuerdo con estándares tecnológicos internacionales, lograr niveles máximos de cobertura del territorio nacional y satisfacer con eficacia las necesidades de servicios de infraestructura de los agentes económicos y las personas.” (CEPAL, 2015) Los servicios públicos deben cumplir con cierto nivel de calidad. Este nivel de calidad lo podemos encontrar en diferentes estándares internacionales como por ejemplo la medición a instituciones públicas del país que realiza el Banco Interamericano de Desarrollo, de acuerdo al cumplimiento de buenas prácticas laborales contempladas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. (2003)

De esta manera pueden evaluar la calidad del servicio público que brinda el Estado a favor de sus ciudadanos. La población cada día requiere un mejor servicio y un mayor alcance de los mismos. Las personas ya no se conforman con la simple provisión de un servicio público por parte del gobierno, sino que exigen una educación de calidad y atención médica que tengan los más altos estándares a nivel regional y mundial, los cuales son derechos garantizados dentro de la Constitución del Ecuador en sus artículos 52 y 227.

La Constitución de la República en su artículo 3 numeral 1 nos dice que es un deber primordial del Estado el “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la constitución y en los instrumentos internacionales, en particular en la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.” Este artículo tiene concordancia con el artículo 277 numeral 4 de la Constitución el cual establece que es un deber general del gobierno: “Producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos.” Los artículos mencionados hacen referencia a un punto fundamental para el análisis del presente ensayo que es la creación y mantenimiento de infraestructura social. El gobierno requiere de esta infraestructura para brindar servicios públicos que se encuentran reconocidos dentro de las normas nacionales. Si el gobierno no puede cumplir con este deber, debe encontrar la manera mediante la cual pueda realizar sus obras.

La Constitución del Ecuador en su artículo 316 segundo párrafo señala que de manera excepcional el Estado puede permitir al privado que se encargue de la prestación de servicios públicos. Existen diferentes formas que esto ocurra, como es la delegación, la cual a su vez se divide en tres modalidades que son: a) la concesión; b) las alianzas estratégicas; y, c) las asociaciones público privadas de las cuales hablaremos, que son objeto del presente ensayo.

La modalidad de las Asociaciones Público Privadas aparece como una solución eficaz para poder cubrir dicho déficit y mejorar los servicios públicos que se prestan. El Banco Mundial dice que “si se lo diseña bien y es implementado dentro de un entorno regulatorio equilibrado, las APP pueden traer consigo una gran eficiencia y sostenibilidad en la provisión de servicios públicos tales como el agua, saneamiento, energía, transporte, telecomunicaciones, salud y educación.” (Banco Mundial, 2017)



Figura 1. Oportunidades de desarrollo de infraestructura por sector.

Tomado de (Robalino, 2010).

De acuerdo al gráfico anterior podemos concluir que la salud y la educación son sectores importantes dentro de los cuales se pueden implementar proyectos bajo la modalidad de APP. Estos servicios permiten satisfacer las necesidades de la población así como liberar un la carga al Estado de inversión en dichos sectores.

Para Foster Infrastructure, “las economías que poseen un régimen bien diseñado sobre las APP han implementado una gran variedad de mecanismos para promover el buen diseño dirigido a las APP de infraestructura social.” (Foster Infrastructure, 2012) Es muy importante realizar una investigación previa sobre todos los aspectos del proyecto de APP y su implementación. El desarrollo del proyecto depende mucho del entorno en el cual se desenvuelve y los lineamientos que hayan sido planteados para su realización.

Los países en vías de desarrollo buscan los recursos necesarios para financiar la realización de obras y el sector privado es una de las fuentes más

importantes que existen de financiamiento. En los proyectos de servicios públicos, el sector privado tiene fuertes incentivos para reducir los costos que afectan el resultado final, el cual determina la elección entre un mecanismo público y uno privado. (Barreto, 2011)

Una vez que hemos visto la importancia sobre la infraestructura de un país y además se ha explicado el tema de las APP como una opción para la realización de proyectos de infraestructura, debemos continuar definiendo y profundizando aún más acerca de las APP y su funcionamiento.

1.2. Definiciones de las APP

Existen varias definiciones sobre qué son las Asociaciones Público Privadas. Por ejemplo, la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera en su artículo 8 define a las APP como “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 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.”

Los autores Hodge Greve y Boardman señalan que “las Asociaciones Público Privadas han sido vagamente definidas como una cooperación entre los actores tanto públicos como privados.” (Hodge, Greve, & Boardman, 2010) El problema con esta definición es que es demasiado amplia, debido a que no se especifica de qué manera exactamente se produce esta cooperación y qué aspectos se encuentran involucrados en dicha relación.

Por último, el Banco Mundial menciona que las APP son un acuerdo entre una parte pública y otra privada, mediante la cual los servicios o trabajos que el Estado se encuentra obligado de brindar, son proporcionados por el privado según lineamientos específicos y determinados que han sido establecidos por el sector público. (Banco Mundial, 2017)

De todas las definiciones que hemos utilizado, nos quedamos con la importancia de la cooperación de dos partes que son el sector público y el privado para la realización de un proyecto en específico. Dentro de la definición también se debe rescatar la manera en la cual se va a realizar el proyecto, el financiamiento, los lineamientos y la importancia del riesgo.

1.3. Naturaleza de las APP

La Asociación Público Privada es una cooperación entre el sector público y el privado, lo cual no determina que se trate de una privatización en sí, ni mucho menos una concesión. El objetivo que tiene esta unión de recursos y capitales de ambas partes es la consecución de un fin en común. (Robalino, 2010) El Banco Mundial nos dice que “en algunas jurisdicciones, y específicamente aquellas que se rigen bajo el código napoleónico, se diferencia un contrato público de una APP. En un contrato público, como una concesión, el sector privado provee directamente un servicio al público, por lo tanto asume el riesgo del consumidor final.” (Banco Mundial, 2017)

Bajo este modelo operan características únicas y propias al momento de contratar que no le otorgan la totalidad del control del proyecto al privado. Por ello se menciona que “en una APP, el sector privado suministra un servicio al sector público directamente, como en un contrato de Construcción, Operación y Transferencia de una planta de tratamiento de aguas residuales, o un servicio por uso como en la operación de un hospital”. (Banco Mundial, 2017)

La APP es la modalidad mediante la cual van a lograr desarrollar el proyecto la parte pública y la privada. Cada uno de ellos aporta con algo, asume riesgos y responsabilidades. Lo que aporte cada una de las partes, no necesariamente será en numerario o tangible sino que pueden aportar al proyecto con conocimientos, experiencia, know how o cualquier otro tipo de aporte que sea cuantitativo. Todo esto se encontrará establecido dentro del contrato de APP. (Robalino, 2010)

1.4. Generalidades de las APP

“Las Asociaciones Público Privadas son un mecanismo por el cual el gobierno implementa infraestructura y/o servicios públicos utilizando recursos y

experiencia del sector privado. Ya sea porque el gobierno posee infraestructura desactualizada o no cuenta con infraestructura y requiere servicios más eficientes, una asociación con el sector privado puede ayudar a encontrar nuevas soluciones y proveer de financiamiento” (Banco Mundial, 2016) En este sentido, si el gobierno no cuenta con los recursos necesarios en un preciso momento para realizar un proyecto social, puede implementar esta forma de Asociaciones Público Privadas para el desarrollo de dichos proyectos. Organizaciones internacionales como el Banco Mundial recomienda la utilización de APP para solventar el problema de falta de recursos.

La experiencia del Banco Mundial ha llegado a sostener que “las APP combinan las habilidades y recursos tanto del sector público como del privado mediante el reparto de los riesgos y responsabilidades. Esto permite a los gobiernos beneficiarse de la experiencia del sector privado y enfocarse en las políticas, planificación y regulación mientras que delega las operaciones del día a día” (Banco Mundial, 2016) Esta cooperación y delegación de gestión que realiza el gobierno a favor de un privado es una manera muy eficaz para quitarle la carga de trabajo que tiene el gobierno sobre los servicios que provee.

“Para poder llevar a cabo una APP exitosa se debe realizar un análisis a largo plazo del desenvolvimiento de los objetivos y un adecuado reparto del riesgo. El marco normativo del país debe apoyar este nuevo modelo de servicio y promover efectivamente mecanismos de gobernanza y monitoreo de las APP. Un buen borrador del acuerdo del proyecto APP debe establecer claramente la ubicación de los riesgos y responsabilidades de las partes.” (Banco Mundial, 2016) El riesgo va a ser un factor fundamental para el proyecto. Más adelante se analizará a detalle lo que implica la distribución del riesgo entre las partes de la APP.

“Para garantizar un mejor aprovechamiento del valor del dinero se debe crear un procedimiento vinculante claro y transparente sobre el proceso de creación de la APP” (The Australian Council for Infrastructure Development, 2000) Este procedimiento en el Ecuador se encuentra establecido con una ley para las

Asociaciones Público Privadas y un Reglamento de aplicación de la ley, cuyos artículos se mencionarán adelante en el ensayo. Es importante señalar que esta ley desarrolla el tema de incentivos para la creación de proyectos mediante la utilización de APP. Se debe contar con una norma más específica dirigida a este tipo de contratación de APP para poder tener claras las reglas del juego al momento de realizar cualquier tipo de proyecto. Además que dentro de la misma se encuentran determinados los beneficios para este tipo de contratación pero que no serán profundizados debido a la extensión del presente trabajo.

1.5. Diferencia entre APP económica y social

Existen dos grandes APP que se diferencian en económicas y en sociales. En el Ecuador se ha enfocado principalmente en realizar proyectos económicos bajo la modalidad de APP y se ha incursionado en un solo proyectos social bajo esta modalidad. Los proyectos APP sociales podemos identificarlos por el servicio que presta, el mismo que es un servicio público que el Estado es el encargado de otorgar, tales como los dos servicios públicos en los que se basa el presente ensayo que son la educación y la salud. En este caso el Estado paga al privado por el servicio público que otorga. (Banco Mundial, 2016)

Las Asociaciones Público Privadas Económicas por otro lado, se las puede definir como las que se pagan por la actividad del proyecto. Es decir, estos proyectos van a ser focalizados por ejemplo a la construcción de carreteras u operación de puertos marítimos, de los cuales las ganancias que se generen durante el plazo que dure la APP serán percibidos por el privado que con ello cubrirá su inversión así como las ganancias que genere; y, por otro lado, el Estado podrá satisfacer las necesidades de los ciudadanos. (Darr, 2008) Gracias a estos proyectos el Estado puede llegar a beneficiarse debido a que le va a permitir brindar más y mejores servicios. Las Asociaciones Público Privadas sociales como habíamos mencionado, son las que brindan un servicio público a la ciudadanía en general. Es decir, mediante estos proyectos se busca financiar, diseñar, construir y operar servicios que son de carácter público como por ejemplo la salud y la educación. Estos proyectos se caracterizan además porque el privado no va a recibir dinero directamente de

los ciudadanos por haber realizado el proyecto, sino que recibe pagos por parte del Estado por la operación del servicio público.

También es muy importante mencionar que otro tipo de APP social es la de construcción de viviendas sociales. El Estado otorga a personas de bajos recursos viviendas de forma gratuita o a un muy bajo costo y con muchas facilidades de pago con créditos del gobierno. De esta manera se aseguran que las personas más pobres puedan tener un hogar.

Una vez que hemos visto la definición de APP y se ha identificado la diferencia entre las APP sociales y económicas podemos pasar a analizar las características de las APP. Esto nos permitirá continuar conociendo más a fondo la utilización de este modelo de contratación y podremos entender mejor aún su funcionamiento.

1.6. Características de las APP

El Banco Interamericano de Desarrollo nos señala como principales características de las APP las siguientes:

- a) Los contratos que se realizan bajo esta modalidad son de largo plazo, es decir la relación contractual entre el público y el privado dura de 10 años en adelante;
- b) El privado generalmente se encarga del diseño, construcción, financiamiento y operación de la obra. En el caso de las APP sociales, al momento de que el privado brinda u opera el servicio, el usuario no debe realizar ningún pago extra ya que se trata de un servicio público otorgado por el Estado pero operado por el privado;
- c) En las APP sociales, el pago que realiza el Estado a favor del privado por el servicio se encuentra directamente relacionado al desempeño del servicio que brinda el privado y al cumplimiento de sus obligaciones, al igual que el pago que realiza el ciudadano al privado en las APP económicas;
- d) Toda la operación es de carácter público, el bien es público o se lo transfiere al Estado al finalizar el proyecto. También el diseño, la

planificación o el financiamiento puede ser público a pesar que lo realice el privado según las especificaciones del público.

- e) El valor del dinero es una característica que se considera también un beneficio que brindan las APP ya que bajo este modelo se puede realizar más o lo mismo pero de mejor calidad a un menor precio de lo que se lograría de la forma tradicional de contratación del Estado. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014)

1.7. Tipos de APP en el Ecuador

La ley orgánica de APP del Ecuador (2015) en su artículo 14, determina de manera ejemplificativa, cuáles son los diferentes tipos de proyectos públicos que podrán realizarse bajo esta modalidad y que son los detallados a continuación:

14.1. La construcción, el equipamiento cuando se lo requiera, la operación y mantenimiento de una obra pública nueva para la provisión de un servicio de interés general;

14.2. La rehabilitación o mejora, el equipamiento cuando se lo requiera, operación y mantenimiento de una obra pública existente para la provisión de un servicio de interés general;

14.3. El equipamiento cuando la inversión requerida para este propósito sea sustancial, la operación y mantenimiento de una obra pública existente para la provisión de un servicio de interés general;

14.4. La operación y mantenimiento de una obra pública existente para la provisión de un servicio de interés general cuando se justifique mejoras sustanciales en esta materia a través de la participación privada en la gestión;

14.5. La construcción y comercialización de proyectos inmobiliarios, vivienda de interés social y obras de desarrollo urbano, siempre que sean calificados como prioritarios por el Comité Interinstitucional;

14.6. El desarrollo de actividades productivas, de investigación y desarrollo y en general en las que participe el Estado directamente y en

conurrencia con el sector privado, siempre que sean calificados como prioritarios por el Comité Interinstitucional; y,

14.7. Los demás calificados como prioritarios por el Comité Interinstitucional.

Como se puede observar del artículo citado, primero tenemos a la construcción que en caso de requerir se puede incluir el equipamiento de las instalaciones, la operación y el mantenimiento de la obra pública y de la provisión de un servicio público.

Otro tipo de APP es en la que el gobierno ya posee una obra pública que brinda un servicio de interés general, mediante la cual el privado se encarga de rehabilitar o mejorar el equipamiento si se lo requiere así como también se encarga de la operación y el mantenimiento de dicha obra.

El tercer tipo es cuando existe igual que en el párrafo anterior un bien público que sirve para la prestación de servicios a la ciudadanía, al cual se realiza el equipamiento cuando la inversión requerida para este propósito sea sustancial, la operación y mantenimiento;

Luego tenemos a la empresa privada que se encarga de la gestión de la operación y el mantenimiento de una obra pública existente que provee de un servicio de interés general cuando amerite la mejora del servicio;

Finalmente, nos señalan la construcción y comercialización de proyectos inmobiliarios, esto quiere decir cuando se tratan construcción de casas de interés social y obras de desarrollo urbano. Para llevar a cabo este proyecto, debe ser calificado como prioritario por el Comité. El Comité es el encargado de analizar, aprobar o rechazar el proyecto de APP.

1.8. La experiencia de las APP en el Ecuador

Según la Ley de Asociaciones Público Privadas en el Ecuador, se puede llegar a contratar bajo este modelo de dos maneras: la primera a través de oferta pública y la segunda mediante iniciativa privada.

La oferta pública la realiza y coloca en la página web institucional de la entidad gubernamental que desee firmar un contrato de APP. En ella se publica toda la información que se debe conocer acerca del proyecto, así como todos los detalles técnicos, presupuestarios, entre otros. De esta manera la empresa privada que desee participar dentro de esa oferta pública para entregar la concesión de un proyecto bajo la modalidad de APP puede postularse a través de la página web de la entidad. Esto se encuentra establecido en el artículo 12 de la mencionada ley.

La segunda forma de creación de APP, señalada en el artículo 11 de la ley de APP, nos habla de la iniciativa privada. En este caso la empresa privada puede proponer, sin que exista ningún tipo de oferta pública previa, un proyecto bajo la modalidad APP sobre algún servicio que crea conveniente su participación para su mejoramiento. Esta forma de contratación es un poco más complicada debido al análisis que hace el gobierno acerca de la propuesta del privado para determinar si es conveniente o no realizar la contratación ya que no existe un concurso y no se puede comparar con otros postores.

Para entender mejor el funcionamiento y dinámica de las APP a continuación voy a explicar acerca de la experiencia de las APP en el Ecuador con los tres principales proyectos bajo esta modalidad que se han firmado y se están realizando. Todas las APP que van a ser presentadas a continuación son de carácter económico excepto la última de carácter social.

a) Autopista Huaquillas – Rio Siete.-

Mediante este proyecto se va a construir una autopista que una a las provincias de El Oro y Guayas. El gobierno ecuatoriano, a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas entregó la concesión del proyecto a la constructora Consur S. A., bajo la modalidad de Asociación Público Privada. La inversión que realiza el privado para este proyecto es de 1.837 millones de dólares, a lo largo de 30 años. Este proyecto se lo llevará a cabo en dos fases, las cuales son: primera etapa de construcción; y, segunda etapa de operación y mantenimiento. (Burbano, 2016)

El Ministerio publicó, a través de su página web todos los lineamientos y directrices para poder participar de esta oferta pública. Dentro de las disposiciones técnicas que se encontraban descritas se encuentra la utilización de hormigón armado, la señalización y los seis carriles que deben ser construidos. Además de esto, se estableció que la constructora Consur S.A. se encargará del diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento. Este tipo de proyectos no representan únicamente por la inversión, sino también por las plazas de trabajo que se generarán por el proyecto. Durante la etapa de construcción se generarán mil puestos de trabajo directos y trescientos indirectos. Mientras que durante la etapa de operación y mantenimiento de la autopista se generarán ciento cincuenta puestos de trabajo directos y cuatrocientos puestos de trabajo indirectos. (Burbano, 2016)

Con este proyecto podemos observar claras diferencias con los métodos de contratación del Estado, mediante los cuales el gobierno (a través de algún ministerio o secretaría) generalmente contrataba a una empresa para que realice el diseño de una edificación, a otra empresa para que realice la construcción y a hasta a una tercera empresa para que se encargue de la operación y mantenimiento de la misma. Esto conlleva a una gran cantidad de incumplimiento de contratos, genera muchas trabas, propicia la falta de recursos por parte del gobierno, existen recortes de presupuestos y un sinnúmero de problemas que entorpecían el proyecto y demoraban su entrega.

b) Puerto Bolívar.

El gobierno a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas promovió la oferta del concurso bajo la modalidad de Asociación Público Privada para el diseño, financiamiento, equipamiento, ejecución de obras adicionales, operación y mantenimiento de la terminal portuaria de Puerto Bolívar. El Ministerio de Transporte y Obras Públicas en un informe menciona que “el objetivo principal de este proyecto es convertir a Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar en una plataforma logística-portuaria con estándares internacionales de eficiencia, satisfaciendo plenamente las demandas y necesidades del Comercio Exterior regional y mundial.” (Ministerio de Transporte y Obras Públicas, 2016)

El proyecto se lo otorgó al grupo Yilport Holding N.V. que realizará una inversión de aproximadamente 750 millones de dólares de los Estados Unidos de América y en un plazo de 50 años. De esta manera un puerto que necesitaba de una adecuación para poder cumplir con estándares internacionales y mejorar su infraestructura, operatividad, funcionalidad, equipamiento y operación, se ha visto beneficiada enormemente por este modelo de APP. (Ministerio de Transporte y Obras Públicas, 2016)

Es por esto que no se trata únicamente de la construcción o del diseño de un proyecto, si no que va más allá como podemos observar en este proyecto, debido a que se encargará además del equipamiento y ejecución de obras adicionales. Se puede de esta manera aprovechar al máximo con los recursos y la experiencia de empresas privadas multinacionales que pueden favorecer enormemente a los sectores de producción del país, al desarrollo y al crecimiento socioeconómico de su población. (Ministerio de Transporte y Obras Públicas, 2016)

c) Posorja.-

El tercer proyecto de modalidad Asociación Público Privada es el contrato de Gestión Delegada para el desarrollo, construcción, mantenimiento de instalaciones; el dragado, construcción y mantenimiento de un canal de navegación hasta Posorja; así como de la carretera que une Playas y Posorja vía el Morro en la provincia del Guayas; y la operación del servicio público del puerto de aguas profundas de Posorja. Se puede observar que es una gran cantidad de actividades a las que se comprometes la compañía DPWORLD POSORJA S.A. que aparece como accionista mayoritario la compañía de Dubai DP WORLD INVESTMENTS B.V. (Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad, 2016)

Este proyecto va a tener en total una inversión extranjera por 1.200 millones de dólares de los Estados Unidos de América, además de generar cerca de tres mil puestos de trabajo directos y aproximadamente mil quinientos puestos de trabajo indirectos. La Autoridad Portuaria de Guayaquil es la que firmó el contrato de gestión delegada que tendrá un plazo de cincuenta años. De igual

forma como las anteriores APP que mencioné, la empresa privada en la cual la compañía proveniente de Dubai es la accionista mayoritaria, asume todo el costo de las operaciones anteriormente descritas además de que sobre ella recae la totalidad del riesgo. (Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad, 2016)

El gobierno busca firmar una mayor cantidad de APP para proyectos de construcción de infraestructura como el Viaducto Sur de Guayaquil, autopista Santo Domingo-Quevedo-Juján, Autopista Naranajal-Río Siete; también, se busca lograr con este tipo de contratación el mantenimiento vial de otros proyectos como por ejemplo las autopistas La Cadena –Jipijapa-La Pila-Montecristi, entre otros más. (Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad, s.f.) Se evidencia que la experiencia con las primeras APP que fueron firmadas es positiva para que el gobierno busca realizar una mayor cantidad de proyectos de esta manera.

d) Proyecto de viviendas sociales en Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas

En agosto del año 2016 se firmó el contrato de APP entre la entidad pública Empresa Pública de Vivienda y las compañías privadas Nobahorm Constructora Noboa Cía. Ltda., Alberto Andino & Asociados Cia. Ltda., Héctor Homero Sánchez Pérez y Consorcio Bellavista – BCC. El contrato se lo firmó para que las cuatro empresas privadas realicen la construcción de cuatro proyectos de viviendas sociales en dos provincias del Ecuador que son Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas. Este proyecto fue ofertado por la Empresa Pública de Vivienda para un concurso en el cual las cuatro compañías anteriormente mencionadas fueron las que se adjudicaron el proyecto bajo esta modalidad. En este caso en concreto la entidad pública es la que aporta los terrenos sobre los cuales se construirán los proyectos de vivienda. (Marchán & Uquillas, 2017)

Al ser un proyecto social éste se encuentra contemplado dentro de la Ley de APP como un sector prioritario según el Art. 14 numeral 14.5 establece que: “El proyecto público podrá consistir, entre otros, en: la construcción y

comercialización de proyectos inmobiliarios, vivienda de interés social y obras de desarrollo urbano, siempre que sean calificados como prioritarios por el Comité Interinstitucional.”

Hay una gran cantidad de formas de APP dependiendo de las características propias de cada una y el proyecto que va a realizarse, el escoger la forma de APP apropiada depende de la naturaleza del proyecto y las necesidades que tiene el Estado para que el privado pueda cubrirlas.

1.9. Partes que conforman a las APP

Las Asociaciones Público Privadas principalmente se encuentran conformadas por dos partes, el gobierno (GAD) y el sector privado, pero dentro de la realización del proyecto se encuentran involucrados muchos partícipes que son fundamentales para el correcto desenvolvimiento de la APP. Es de suma importancia identificar a cada uno de estos actores y los roles que efectúan para poder entender todos los contratos que se suscriben dentro de un proyecto de APP. Los partícipes más comunes dentro de una APP y son los siguientes:

1) El sector público (gobierno)

El gobierno es una de las partes más importantes de este proceso. A través del ministerio, entidad pública o GAD, que necesiten realizar una obra o proyecto, se otorgará al privado el mismo para que lo realice en la modalidad que se haya pactado o mejor le convenga al gobierno.

2) El sector privado (empresa presta el servicio)

El privado es importante porque es el encargado de proponer u ofrecer realizar el proyecto para que le sea adjudicado. La empresa o empresas privadas, como es el caso de los consorcios que se forman para este tipo de contratación, será la encargada de suscribir el contrato respectivo con la entidad pública, así como los demás contratos con los distintos actores que forman parte de la APP.

3) Prestamistas (Crédito y financiamiento)

Dependiendo del tipo de forma contractual de APP que se haya pactado, el privado usualmente es el que busca la forma de financiamiento del proyecto. Para esto existen los prestamistas que pueden ser compañías, instituciones financieras nacionales o internacionales, de desarrollo o cualquier otra institución que brinde financiamiento. El privado deberá suscribir los acuerdos o contratos de préstamo, crédito, apoyo financiero, y demás modalidades, mediante la cual pueda financiar el proyecto.

4) Subcontratistas

Para la ejecución de la obra de construcción la empresa privada puede subcontratar a una empresa constructora para que sea la encargada de realizar la construcción de la infraestructura. Es muy importante que esta empresa subcontratada cuente con toda la tecnología y realice la construcción de acuerdo a las especificaciones técnicas y demás características que haya establecido el gobierno para la construcción.

5) Inversionistas

Los inversionistas son los que han invertido su capital dentro de la empresa privada para que se pueda realizar el proyecto y que serán los beneficiarios.

6) Operador

El operador es igualmente subcontratado por la empresa privada. Se encarga de la operación y el mantenimiento del proyecto. En definitiva son los encargados de la correcta administración basándose en lo que haya establecido el gobierno al momento de suscribir el contrato para la APP.

7) Proveedor

El proveedor es el encargado de proveer de los insumos necesarios para la realización del proyecto. La empresa privada es la encargada de contratar con el proveedor para obtener los recursos materiales necesarios y de acuerdo a las especificaciones técnicas del gobierno, para poder realizar el proyecto.

A continuación podemos observar un gráfico que señale de manera ejemplificativa cómo puede funcionar una APP así como también mostrarnos todos los actores que se relacionan dentro del proyecto.



Figura 2. Cuadro ejemplificativo de los actores y sus relaciones dentro de una APP.

Adaptado de (Engel, Fischer, & Galetovic, 2008).

El gráfico anterior nos muestra un ejemplo de cómo puede funcionar una APP y todos los actores que se encuentran correlacionados dentro de un solo proyecto. Es muy importante observar también cada uno de los contratos que se deben suscribir dentro del proyecto para que éste pueda salir adelante. Para cada una de las etapas o fases del proyecto se necesita a un nuevo actor que brinde un servicio o provea bienes, para lo cual el privado debe encargarse de suscribir los contratos correspondientes, además de asumir el riesgo por cada uno de ellos. Éste es otro de los puntos más importantes y favorables que veremos en los siguientes capítulos, el hecho de que el riesgo se distribuya entre el público y el privado.

2. CAPÍTULO II.- Aplicación directa de las APP para construcción de infraestructura social.-

2.1. Elementos favorables a las APP

Una vez que se ha explicado que las APP nacen a partir de un contrato entre el sector público y el privado mediante el cual el último construye y opera la infraestructura destinada a brindar un servicio público, es fundamental el rol del gobierno para la implementación de políticas que favorezcan a la formación de este tipo de asociaciones. Para The Australian Council for Infrastructure Development “la transparencia por parte del gobierno es de su importancia ya que las personas deben poder conocer que el gobierno está actuando de la mejor manera y para favorecer a los intereses de la población al momento de suscribir un contrato para realizar un proyecto bajo la modalidad de una APP.” (The Australian Council for Infrastructure Development, 2000)

Se tiene que hablar de los aspectos y factores que son clave para que una APP tenga éxito, Brumh menciona los cinco elementos esenciales para que las APP den resultado y estos son:

- a) La voluntad política
- b) Entorno regulatorio apropiado
- c) Procedimiento establecido
- d) Valor del dinero
- e) Existencia de Proyectos (The Australian Council for Infrastructure Development, 2000)

A continuación voy a analizar a qué se refiere y el significado de cada uno de esos cinco elementos, así como también profundizaré en la importancia que representan en el proyecto de APP para cada uno de los actores y su relación.

- a) Voluntad política.-

El primer punto que nos habla sobre la voluntad política se refiere a la apertura que tiene el gobierno para poder encaminar sus normas para que puedan brindar un resultado positivo en la conformación de APP para los proyectos que sean necesarios. Los lineamientos del gobierno deben encontrarse claramente establecidos para que no exista ningún tipo de traba o complicaciones en el

camino que son muy comunes cuando se entregan concesiones o se subcontrata sin el modelo de la APP.

b) Entorno regulatorio apropiado.-

El entorno regulatorio apropiado son las leyes, normas, reglamentos, decretos o cualquier otro tipo de instrumento normativo que sea aplicable a las APP. Es decir el entorno regulatorio se define como el marco normativo aplicable a las APP y de todas las relaciones contractuales que dentro de la misma existan. Habíamos visto anteriormente en el primer gráfico todos los contratos que se suscriben dentro del proyecto de APP, de los cuales nacen derechos y obligaciones y se encuentran regulados por diferentes normas.

c) Procedimiento establecido.-

Este procedimiento es el que establece una serie de requisitos y procedimientos para poder conformar las APP. La ley que regula a las APP en el Ecuador además establece el comité que determinará si acepta o no el proyecto de APP así como los incentivos tributarios aplicables a esta modalidad de contratación entre otras disposiciones legales complementarias.

d) El valor del dinero.-

Este es un tema muy importante dentro de este ensayo y del cual lo veremos con mayor detenimiento a continuación. “El principal motivo por el cual al gobierno le conviene utilizar las APP para la construcción de infraestructura es por el mayor valor del dinero que se obtiene al utilizar este modelo. Esto constituye una mejor utilización del dinero de los contribuyentes y la población que utiliza los servicios de las infraestructuras en general. “ (The Australian Council for Infrastructure Development, 2000)

e) Existencia de proyectos.-

Por último, debe existir una gran propuesta de proyectos por parte del sector público para que pueda aparecer un privado y realizarlo a través de una APP. Las obras que debe realizar un gobierno son muy amplias y casi en la mayoría de los casos no cuentan con la capacidad ya sea técnica, humana o financiera

para poder llevar a cabo cada una de ellas. Es por esto que aparecen varios proyectos para delegar esta gestión a favor de un privado. En definitiva, se necesita de estos proyectos para que pueda haber una propuesta y realizar la APP.

2.2. Modelos de construcción de Infraestructura bajo la modalidad de APP

Estos modelos que serán descritos a continuación son ejemplificativos, dependiendo del tipo de proyecto que se realice y la necesidad que tenga el Estado. De esto dependerá la participación que tenga el privado para su diseño, construcción, operación, mantenimiento, etc.

a) D&C

El primer modelo de APP es la que utiliza el Diseño y Construcción. Esta forma de APP incluye al gobierno que especifica el tipo de activo que requiere en términos de la funcionalidad y sus objetivos. El sector privado en cambio es el responsable de diseñar y construir el activo bajo su propio riesgo. El privado entonces entrega el activo operativo a favor del gobierno para que éste lo opere. (Robalino, 2010)

b) O&P

Después tenemos a la forma de Operación y Mantenimiento. En este caso se entrega al privado un activo de propiedad del gobierno para que lo administre durante un período específico de tiempo. El privado debe mantener el bien de acuerdo a las condiciones establecidas por el gobierno, además de brindar un servicio a los usuarios y asegurarse que se lo esté administrando (operación y mantenimiento) de manera eficiente. (The Australian Council for Infrastructure Development, 2000)

c) D,C,F,O,M&T

La forma de Diseño, Construcción, Financiamiento, Operación, Mantenimiento y Transferencia se da cuando el privado es contratado para realizar el diseño, la construcción y posteriormente encargarse de la operación del bien. Normalmente el financiamiento para la realización del proyecto lo tiene que buscar el privado. Una vez terminada la construcción el gobierno adquiere el

bien y el privado continúa haciéndose cargo únicamente de la operación, asumiendo el riesgo. (Robalino, 2010)

d) C,P&O

Esta forma contractual de Construcción Propiedad y Operación es muy parecida a la descrita en el párrafo anterior. La única diferencia es que el que provee el servicio, es decir el privado, se queda con la propiedad que construyó como único dueño, mientras que el gobierno adquiere los servicios que provee el privado durante un período de tiempo establecido dentro del contrato. (The Australian Council for Infrastructure Development, 2000)

e) C,P,O&T

La siguiente forma contractual es la de Construcción Propiedad Operación y Transferencia. En esta forma el privado que provee el servicio va a encargarse del diseño, construcción, operación y mantenimiento de la propiedad durante un período determinado de tiempo. Así también es el encargado de financiar el proyecto y asumir todos los riesgos comerciales y de mantenimiento del mismo. Una vez que se haya terminado el período contractual por el cual el privado se haría cargo de todo lo anteriormente descrito, deberá transferir la propiedad a favor del gobierno. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014)

f) A,P&O

La penúltima forma contractual es la de Arrendamiento Propiedad y Operación. Esta forma es parecida a la anterior pero en este caso en particular el gobierno arrienda una propiedad suya a favor de un privado durante un período de tiempo para que pueda adecuarlo sin la necesidad de que un nuevo bien sea construido. Una vez que se termine el tiempo de arrendamiento el bien pasa a ser de propiedad del prestador de servicios, es decir del privado. (The Australian Council for Infrastructure Development, 2000)

g) Alianza

Finalmente, la última forma de contrato de APP se da mediante una Alianza. Éste se trata de un acuerdo contractual entre el privado y el gobierno para que

compartan equitativamente los riesgos del proyecto que se va a realizar. Las partes acuerdan un precio referencial, el plazo y servicios estándar, así como cualquier beneficio que exista o costo será compartido entre las partes de acuerdo a una fórmula que se haya pactado con anterioridad dentro del contrato. (The Australian Council for Infrastructure Development, 2000)

Anteriormente vimos todas las formas y variedades de relación contractual que puede haber entre el privado y el gobierno para la provisión de servicios de construcción de infraestructura, se debe utilizar de la manera más eficiente cada uno de los recursos que posean las partes. De esta forma se va a aprovechar al máximo la experiencia, ventajas, habilidades y demás fortalezas que cada uno de los actores pueda ofrecer. También es muy importante determinar el área para la cual se encuentra mejor capacitado de manejar y administrar, si el gobierno o el privado y partiendo de ello poder repartir el riesgo de cada una de las fases contractuales.

2.3. Beneficios

En varios casos los gobiernos encuentran mucho más rentable y eficiente el reducir su tamaño para concentrarse en las funciones más importantes, de manera que delegue ciertas actividades a otros actores. (The Australian Council for Infrastructure Development, 2000) Los actores a los cuales puede delegar el gobierno las actividades son a los del sector privado. El sector privado puede encargarse de la realización de ciertos proyectos bajo una supervisión y una guía por parte del gobierno y que se encuentra establecida dentro del contrato de APP.

En estos proyectos, el conocimiento y la experiencia del sector privado genera mejores resultados, además de la capacidad de obtener fondos que tiene el privado para poder financiar grandes proyectos. Esto le permite al gobierno una salida para reducir su gasto y poder utilizar esos fondos que ahorra para destinarlos a proyectos que pueden ser considerados más grandes o importantes. (The Australian Council for Infrastructure Development, 2000)

Cuando se necesita realizar la construcción de infraestructura que forme parte del sector de la salud o de la educación es muy típico que se contrate al sector

privado para la realización del diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento del bien. (Foster Infrastructure, 2012) Bajo el modelo de APP se puede aprovechar de mejor manera los recursos del Estado así como la capacidad de la compañía para realizar todas las gestiones (diseño, construcción, financiamiento, operación, mantenimiento, etc.) anteriormente mencionadas. Los beneficios de contratar bajo esta modalidad los podemos encontrar en los siguientes párrafos.

1) Valor del dinero.

La mejor razón para utilizar una APP para la construcción de infraestructura de servicios es por los beneficios que le brinda el valor del dinero. Esto significa que el valor del dinero es mucho mayor debido a que no se está obteniendo únicamente la construcción de la infraestructura a un bajo precio, sino que también se incluye mejor calidad en servicio al cliente, adaptabilidad al cambio de la demanda del consumidor y considerar los impactos sociales y económicos. (The Australian Council for Infrastructure Development, 2000) A continuación explicaré cómo calcular si se está obteniendo el mejor valor del dinero en el proyecto o no.

¿Cómo se calcula? La principal herramienta para demostrarlo es mediante el comparador del sector público. Se calcula el costo del proyecto si fuera realizado mediante el procedimiento tradicional del sector público. Normalmente esto incluye el subcontratar para varios aspectos como el diseño y la construcción. Una vez establecido el costo, se puede comparar para asegurar que el valor del dinero sea mejor aprovechado si el privado utiliza menos recursos.

2) Riesgo.

El riesgo, refiriéndose a todas las adversidades y contratiempos que pueden aparecer dentro de un proyecto, es decir los problemas de financiamiento, de ejecución de obra, de operación, de mantenimiento, de construcción, entre otros, se reparte entre el privado y el público. Es decir, el privado es el cual responde por sus negligencias así como por su falta de cumplimiento, de

manera que el gobierno no responda por los contratiempos del privado en el proyecto, únicamente por sus riesgos. “Más importante, permite una transferencia en el riesgo del sector público hacia el privado, protegiendo a los contribuyentes del riesgo.” (The Australian Council for Infrastructure Development, 2000)

3) Reducción de retrasos de obras.

The Australian Council for Infrastructure Development nos menciona que “la habilidad de reducir el retraso en entrega de obras y servicios públicos debido a recortes de presupuestos es otro de los grandes beneficios que las APP traen consigo” (The Australian Council for Infrastructure Development, 2000) Normalmente con la tradicional forma de contratación del gobierno, en este tipo de proyectos existen recortes de presupuesto o desacuerdos con los contratistas privados, ocasionando retrasos que son innecesarios. Conforme lo menciona Darr, la entidad privada busca siempre entregar lo antes posible la obra del proyecto, de manera que pueda empezar a percibir las ganancias de su gestión lo antes posible así como recuperar lo invertido en el proyecto. (Darr, 2008)

4) Financiamiento.

El sector privado tiene una mayor cantidad de recursos de capital que los gobiernos que generalmente tienen restricciones presupuestarias. (The Australian Council for Infrastructure Development, 2000) El sector privado puede obtener el financiamiento para el proyecto a partir de instituciones internacionales, de desarrollo que apoyen a empresas o a través de créditos que provengan de instituciones particulares o inversores nacionales o extranjeros.

5) Preocupación por los usuarios.

En un proyecto de APP, la empresa privada depende del uso continuo de los servicios que provee para poder mantener sus ganancias a lo largo del plazo establecido dentro del contrato. Como resultado de esto, el privado está mucho más enfocado en el servicio que brinda a sus usuarios que el sector público

estaría ya que depende de ello para que continúe ganando. (The Australian Council for Infrastructure Development, 2000) La empresa privada debe brindar una atención óptima a los usuarios en la organización del servicio público, ya que no puede permitir que los usuarios se quejen del servicio o dejen de ir y el gobierno consecuentemente intervenga, estableciendo sanciones, reteniendo pagos o cualquier otro tipo de medidas que le perjudiquen al privado.

6) Tecnología.

Las organizaciones del sector privado que proveen servicios de infraestructura tienden a ser más grandes y usualmente son multinacionales. Estas organizaciones tienen una amplia experiencia en operación de infraestructura en otros sitios. Tienen otro tipo de filosofía laboral como de patentes de tecnología que el gobierno no podría disponer si el proyecto lo realizara el sector público. Al involucrar al sector privado en proveer estos servicios, la calidad y los estándares podrían ser mejorados. (The Australian Council for Infrastructure Development, 2000)

Además de tecnología debemos hablar de innovación, que es otro aspecto muy importante que aporta el sector privado para los proyectos de APP. Usualmente las empresas privadas, por su experiencia tienen nuevos métodos para realizar su gestión. Foster Infraestructura señala que “las APP proveen de incentivos y oportunidades para que el sector privado pueda innovar al momento de construir la edificación” (Foster Infraestructura, 2012)

2.4. “Step in Right” o derecho de Intervención

¿Qué pasaría en el supuesto caso de que el servicio o el proyecto que está realizando la empresa privada no cumpla con las especificaciones técnicas establecidas dentro del contrato o simplemente el servicio que están realizando no es el que se había estipulado? Para estos casos existe otra característica que se encuentra establecida dentro de la APP que en inglés se la denominada “Step in right” o “intervención” en el idioma castellano. Esto significa que en cualquier momento del proyecto o de la prestación del servicio a la población se puede intervenir, cuando se vea comprometido el mismo y de manera que

no sea interrumpido. (The Australian Council for Infrastructure Development, 2000)

Este derecho que tiene el gobierno de intervenir es muy importante, siempre y cuando se encuentre debidamente justificado y en casos muy excepcionales. La intervención la realiza para poder asegurar el bienestar común y garantizar que se esté otorgando un servicio de calidad a los usuarios y bajo las condiciones que fueron previamente establecidas.

Dependiendo de cómo se haya negociado el contrato de APP y también los contratos con los subcontratistas, se puede otorgar el derecho de “step in right” a favor de inversores o prestamistas que, como tienen un interés directo sobre el correcto desenvolvimiento del proyecto, pueden intervenir en caso de que ellos consideren que el financiamiento que entregaron está siendo mal utilizado de alguna forma, igual se da en casos excepcionales y que se encuentren debidamente justificados.

A pesar de tener este derecho de “step in right”, es muy importante evitar cualquier tipo de intervención del gobierno durante la etapa de diseño de la infraestructura debido a que si surge cualquier tipo de contratiempo durante la etapa de construcción de la obra el privado fácilmente podría decir que ese contratiempo se debe a la intervención que tuvo el sector público mientras se realizaba el diseño de la construcción.

Dentro de los beneficios es menester hablar acerca de qué es lo que gana la parte privada bajo un modelo de APP para la construcción y operación de infraestructura social. En la parte privada existe mucho escepticismo sobre la conveniencia de contratar bajo este modelo con el Estado, pero si se realizan las proyecciones y el análisis del proyecto de una forma correcta, los resultados pueden ser muy beneficios para el privado también.

Poniendo el ejemplo de que el Estado encarga la construcción y operación de un centro médico al privado, el Estado como hemos visto no va a tener que invertir de golpe una gran cantidad de dinero ya que el privado es el que financia la obra. Ahora, una vez que se encuentre construido el centro médico,

el privado se encarga de la operación y mantenimiento del mismo. Los contratos de APP son de largo plazo, por lo cual el privado va a operar el centro médico durante muchos años. El Estado va a pagar un canon por la operación y mantenimiento del centro médico, el mismo que cubrirá los valores de la construcción y de la operación y mantenimiento. “El concesionario financia la infraestructura y tras su puesta en funcionamiento percibe de la Administración un canon anual, el cual consta de una parte fija (pago de la infraestructura y el equipamiento) y una variable (servicios y explotaciones comerciales), siempre que se provean los servicios con los niveles de desempeño de calidad y disponibilidad acordados.” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014)

Cada proyecto es diferente, dependiendo del tipo de APP mediante el cual se lo realice, pero normalmente la manera mediante la cual el privado obtiene una ganancia a través del pago mensual que realiza el gobierno por el servicio, administración y mantenimiento del bien construido. Este valor cubrirá los gastos por dichos conceptos, la deuda por financiamiento (si existiere) y las ganancias del privado. Este valor de pago mensual debe ser calculado cuidadosamente por el privado debido a que existen muchas variables a tomarse en cuenta por el tiempo de duración del contrato, una de las principales características de este tipo de contratación.

Acabamos de observar los beneficios que la utilización de APP puede traer consigo al sector público, pero no todo es tan grandioso como suena debido a que como en todo proyecto a gran escala existen varias dificultades que pueden presentarse a lo largo del mismo.

Según lo explica el BID, los principales problemas que pueden surgir son los siguientes: 1) Mayor inversión en el proceso previo al contrato; 2) Inflexibilidad del contrato; 3) Financiamiento inicial; 4) Alto costo de alteración de contrato; 5) Correcta transferencia del riesgo; 6) Presión social.- (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014)

Primero, la inversión que se realiza para poder poner en orden cada uno de los puntos del contrato de APP es muy grande, debido a la complejidad del

contrato. Se deben tomar en consideración varios aspectos que se deben incluir dentro del mismo y eso toma mucho tiempo y dinero.

Segundo, tenemos el problema de inflexibilidad del contrato. Normalmente estos contratos a largo plazo y para proyectos muy grandes requieren de un proceso complejo de negociación para cambiar cualquier aspecto del mismo. Si una de las partes desea hacer algún cambio dentro del contrato debe ser negociado por la parte pública y privada para llegar a un acuerdo.

Luego tenemos el tema del financiamiento inicial. El financiamiento del proyecto es provisto generalmente por el sector privado por lo que es difícil encontrar una empresa de este sector que pueda contar con el financiamiento necesario para el proyecto. Muchas veces deben unirse varias empresas en un consorcio para poder contar con el capital suficiente de inversión para el proyecto.

De igual manera para poder alterar alguna parte del contrato es necesario el análisis y negociación del mismo. Esto conlleva a generar nuevos gastos no solo para el sector público y el privado, sino también para todas las partes involucradas de cierta forma, directa o indirectamente al contrato de APP.

La transferencia del riesgo, a pesar de ser uno de los puntos más favorables para un contrato de APP también puede ser un gran dolor de cabeza. El riesgo no puede ser transferido única y exclusivamente a una de las partes, se tiene analizar y determinar cuál parte puede gestionar el riesgo de mejor manera y a un menor costo, por lo cual el riesgo debe ser repartido de una manera correcta.

Por último, existe la presión social sobre esta modalidad de contratación. Se debe manejar de manera muy transparente todo el proceso de contratación que se realiza mediante una APP debido a que muchas personas comparan este modelo con la privatización y genera un grave malestar a ciertos grupos de la población que no creen que el Estado deba dar a una empresa privada la provisión de un servicio público.

2.5. Distribución del riesgo

El riesgo dentro de las finanzas el portal electrónico del banco BBVA lo define como la “incertidumbre producida en el rendimiento de la inversión, debida a los cambios producidos en el sector en el que se opera, a la imposibilidad de devolución de capital por una de las partes y a la inestabilidad de los mercados financieros.” (BBVA, 2015) A partir de este concepto podemos partir con nuestro análisis acerca de la distribución del riesgo.

Uno de los puntos clave dentro de un proyecto APP es la distribución del riesgo. La manera en la cual se va a localizar el riesgo y sobre cuál de las partes va a recaer el mismo es fundamental para que el proyecto pueda salir adelante. El riesgo debe recaer sobre la parte que mejor pueda manejarlo y al costo más bajo.

En la práctica normalmente se realizan cálculos contables para determinar en dónde va a recaer el riesgo de cierta actividad dentro de la APP, cuando en teoría lo más importante es determinar cuál de las partes va a poder manejar de mejor manera el riesgo a un menor costo tomando en cuenta el interés público. (Quiggin, 2006)

2.6. El diseño del proyecto de APP para construcción de infraestructura

En párrafos anteriores habíamos tocado el tema del diseño y la importancia de planificación de la APP para infraestructura. Foster Infraestructure señala que “el diseño de infraestructura, particularmente en el área de salud y educación, es muy importante, independientemente si se lo realiza a través del modelo de APP o por otro medio” (Foster Infraestructure, 2012)

Las APP de infraestructura necesitan una gran cantidad de tiempo y trabajo para poder analizar su factibilidad. Dicho análisis debe ser realizado desde todos los puntos de vista y áreas, es decir informes técnicos por parte de ingeniería, planificación urbanística, arquitectura, desde un punto de vista social, etc. De tal manera que una vez presentados los informes de cada uno de los que conformen este comité de análisis, se pueda dar visto bueno a la consecución del proyecto.

El diseño de las APP se puede dividir en dos grandes apartados. Primero podemos hablar sobre la funcionalidad del proyecto. Esto permite analizar si el proyecto se lo puede realizar de manera efectiva y eficaz y que permita otorgar los servicios de salud y de educación. Por otro lado tenemos el análisis urbano. El análisis urbano va a permitir observar que el proyecto sea factible dentro de sus alrededores, su locación y que permite una futura expansión de ser necesaria. (Foster Infrastructure, 2012).

3. CAPÍTULO III.- Casos exitosos de APP, posible aplicación en Ecuador, las APP para servicios de salud en América Latina y recomendaciones.-

3.1. Victorian Comprehensive Cancer Centre (VCCC)

Para estudiar más a fondo la aplicación de las APP para construcción de infraestructura social de salud vamos a analizar el caso de VCCC por sus siglas en inglés, que se trata de un centro de tratamiento de cáncer ubicado en la ciudad de Melbourne, Australia.

El proyecto principalmente se lo realizó para la construcción del Centro de Cáncer Peter MacCallum, un centro de investigación y servicios médicos para Melbourne Health que incluye el Royal Melbourne Hospital y finalmente un centro de estudio e investigación de cáncer de la Universidad de Melbourne. Dentro del proyecto se construyeron nuevas instalaciones así como una repotenciación sobre las construcciones que ya se encontraban realizadas. El consorcio privado denominado “Plenary Health (CCC) Pty Ltd (Plenary Health)” firmó el 7 de diciembre del año 2011 el contrato de APP para el diseño, construcción, financiamiento y mantenimiento de la mayoría de la infraestructura de VCCC. Este contrato tiene una duración de 25 años para la operación por parte del privado y la inversión a realizarse es de 1.274 millones de dólares. (Victoria State Government, 2016)

La infraestructura construida así como el equipamiento de los centros médicos y de estudios para el cáncer ya se encuentra instalados y en pleno funcionamiento. A partir de junio del año 2016, el gobierno empezó a pagar al privado (Plenary Health) el valor por la operación de la infraestructura realizada. Éste valor va de la mano con que el privado alcance los indicadores

de desempeño y la provisión de servicios de soporte, según lo establecido en el contrato de APP. (Victoria State Government, 2016)

3.2. APP para salud en América Latina y aplicación en el Ecuador

Latinoamérica ha incursionado desde hace algunos años en la provisión de servicios relacionados a la salud mediante modelos de Asociación Público Privada. Conforme lo indica el BID, “para responder a estos requerimientos, los países de la región han implementado diversas formas de organizar sus sistemas de salud, observándose un amplio rango de integración entre sector público y privado, donde este último puede ser desde un prestador de servicios ocasional hasta una organización integrada completamente a la red asistencial.” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014) La relación entre el público y el privado se ha visto necesaria para poder brindar una mayor cantidad de servicios y también mejorar la calidad.

Ecuador tiene un alto déficit de servicios de salud así como falta de estructura y equipamiento de centros de salud y hospitales públicos. Como se menciona en una entrevista a usuarios del servicio público de salud en el Ecuador, quienes dicen que los pacientes se mostraron inconformes e indicaron que existe dificultad en acceder a atención en diversas especialidades. Una usuaria indicó que su madre no puede atenderse con un traumatólogo porque le indicaron en el hospital que las citas médicas para esta especialidad están copadas hasta febrero del próximo año. “ (Palma, 2013)

3.3. Indicadores de desempeño de las APP de salud

Se puede medir el desempeño de las APP en salud a partir de dos indicadores que son la disponibilidad y la calidad. La primera nos habla acerca del espacio físico y puede realizar las actividades operativas de manera funcional. La segunda nos menciona la calidad del servicio prestado por la parte privada que se debe encontrar de conformidad con las leyes y con los lineamientos previstos por el público. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014)

La infraestructura con la que se cuenta, así como el equipamiento y tecnología es muy importante para poder abastecer con el servicio público que brindaría el privado. De igual manera la calidad debe contar con los más altos estándares y

estar en concordancia con lo que se estableció dentro del contrato de APP, es decir con las especificaciones que brindó el público acerca del servicio.

Conforme un indicador del BID, “el proyecto Red Almacenes y Farmacias (Perú) ha logrado una mejora del 10% de los niveles de servicio (abastecimiento) y reducción de un 15-20% de los niveles de inventario, lo que reduce el capital inmovilizado así como los riesgos de merma y obsolescencia de los productos. En términos de recursos, esto permitiría una optimización de entre USD 40 y 50 millones por año.” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016) Los resultados obtenidos a nivel de América Latina han sido positivos y según los datos que se han proporcionado podemos ver a las APP como una buena opción de forma de contratación en el sector de la salud específicamente, por lo cual el gobierno ecuatoriano debería considerar el incursionar, al igual que los países de la región como Perú, Chile o Brasil que han incursionado en estos proyectos generando buenos resultados.

3.4. Aplicación APP de infraestructura social en el Ecuador

El presidente del Ecuador Rafael Correa, durante un diálogo con comunicadores en la parroquia de Guayllabamba, mencionó que este año va a comenzar con doscientas nuevas escuelas ubicadas principalmente en las ciudades más pobladas y extensas del país, pero que también se inaugurarán otras en sectores rurales pero ubicadas de manera estratégica. Dijo además que para terminar su gobierno alcanzaría a entregar trescientas escuelas pero se requieren para cubrir el déficit de educación, por lo menos novecientas escuelas.

En el Ecuador muchas personas han criticado la cantidad de dinero que el gobierno ha gastado, por ejemplo para la construcción de las llamadas escuelas del milenio. La educación es un derecho y además es uno de los servicios más importantes que el Estado debe proveer y no está mal que el gobierno invierta en la construcción de estas escuelas, el problema recae en el diseño, la construcción, el correcto funcionamiento, mantenimiento y operatividad de las mismas. Con datos obtenidos por parte de la Fundación 1000 hojas, podemos ver que “la escuela del Milenio de Pedernales tiene 12

problemas de diseño y construcción como efecto de columna corta, anclajes mal realizados, paredes sin refuerzo, baja calidad del concreto, malta técnica de hormigonado, entre otras. Por eso se vino abajo tras el terremoto del 16 de abril de 2016.” (Fundación 1000 hojas, 2016)

“Ecuador necesita en total 911 escuelas del milenio y repotenciar más de 4.600 unidades existentes para tener una educación de calidad.” (El Telégrafo, 2015) Se puede evidenciar de acuerdo a las cifras que fueron proporcionadas por el Ejecutivo, que el Ecuador necesita una fuerte inversión en el sector de la educación. Mediante la utilización del modelo de APP se puede realizar la construcción de las escuelas del milenio que aún no se han construido y también para la repotenciación de las más de 4.600 unidades educativas que ya existen.

En el Ecuador la construcción de infraestructura por parte del Estado proviene principalmente de las regalías que genera la venta del petróleo. La economía ecuatoriana se encuentra golpeada por el bajo precio del petróleo además de la falta de inversión tanto pública como privada. Para poder financiar nuevos proyectos sin tener que contar con los recursos provenientes de las regalías del petróleo, se puede utilizar a las APP.

De manera ejemplificativa imaginémosnos que el gobierno propone realizar la construcción de nuevas unidades educativas del milenio y el mejoramiento de las existentes a través de las APP. ¿Cómo se lo haría? Como se ha expuesto anteriormente, existen dos maneras dentro de la legislación ecuatoriana para poder realizar un proyecto de APP. La Primera sería mediante concurso u oferta pública y la segunda mediante iniciativa privada.

En el primer caso el gobierno a través de la página web del Ministerio de Educación debe poner la oferta pública para la Construcción de las Unidades Educativas del Milenio, bajo los parámetros y especificaciones técnicas contenidas dentro de los pliegos para la contratación. También, puede publicar acerca de la repotenciación de las más de cuatro mil unidades educativas, explicando claramente en qué va a consistir dicho proyecto.

De esta forma, van a postularse varias empresas privadas que puedan proveer los servicios solicitados. Con respecto a la construcción se debe establecer la construcción junto con la operación, mediante la cual la empresa privada se encargaría de construir la escuela, adecuarla con todos los equipos y mobiliario necesarios, así como también debe encargarse de la parte administrativa del colegio y de su mantenimiento. La empresa privada cobraría un valor mensual al gobierno por la gestión de administrar y mantener la unidad educativa así como los equipos que ha aportado a la misma y de esta forma recuperaría lo invertido y obtendría sus ganancias.

En el caso de que solo se necesite la repotenciación de las escuelas, el privado se encargaría de proveer con los equipos y la tecnología que hagan falta o sustituir los equipos que se encuentren deteriorados así como el respectivo mobiliario. También se haría cargo de la operación, administración y mantenimiento de la unidad educativa, cobrando así como en el anterior párrafo se mencionó, un valor mensual por la gestión que realiza.

Según la segunda forma de realizar un proyecto de APP, en el cual la parte privada es la que por iniciativa propia propone al Estado asociarse para la realización de un proyecto, podemos observar lo siguiente:

Si la empresa privada sabe que el gobierno no posee el presupuesto necesario para la construcción de las demás escuelas del milenio debido a la crisis y le propone el construir, operar y mantener todas las restantes escuelas del milenio que hacen falta bajo la modalidad de APP. De manera que no existen otras empresas privadas que se encuentren ofertando, como se vio en el primer caso, para la realización del proyecto. Esto quiere decir que existe una única compañía que oferta sus servicios. El problema aparece debido a que no hay un punto de comparación de precio, calidad, tecnología, innovación, diseño, entre otros aspectos, con respecto a otra compañía que se postule ya que no hay un concurso público.

En estos casos el gobierno debe analizar e investigar dos puntos fundamentales que son la comparación en el mercado en general sobre lo que ofrece la compañía privada; y, en segundo lugar ver si le conviene contratar de

esta manera y no de la forma tradicional que lo hace el Estado. Para esto se debe realizar un cálculo muy detallado del valor del dinero que se había mencionado anteriormente.

Si es favorable y se firma la APP para realizar el proyecto, se seguirían exactamente los mismos pasos que se señalaron anteriormente con respecto a la gestión que debe realizar la parte privada, la locación de riesgos, detalles técnicos, etc. y todas las debamos estipulaciones que se encuentran contenidas dentro del contrato de APP.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. Conclusiones

Las APP son un mecanismo eficaz de contratación para solventar el problema de falta de infraestructura social en el Ecuador, ya que presenta una serie de beneficios y oportunidades tanto para el sector público como para el privado. Las APP nos pueden ayudar a proveer servicios públicos de altos estándares y de esta manera cumplir con el mandato constitucional de brindar educación y salud de calidad. Al otorgarle al privado la oportunidad de diseñar, construir y operar la infraestructura social, se pueden obtener resultados eficientes y que representen un gran beneficio al Estado.

Es importante señalar que mediante esta forma de contratación no se está privatizando ya que, la prestación del servicio público se mantendrá en manos del Estado. Lo que se busca con las APP es mejorar la infraestructura, la operación y el mantenimiento de los servicios públicos, dándole la oportunidad al privado de desarrollar cada uno de estos ámbitos. Adicionalmente al desarrollo de lo anteriormente mencionado, la utilización de APP nos puede ayudar a cubrir el déficit de financiamiento que existe en el país.

Para entender de mejor manera cómo funciona el financiamiento en esta modalidad de contratación, podemos utilizar como ejemplo el tipo de proyecto de APP que se analizó en el segundo capítulo, que se lo realiza mediante el Diseño, Construcción, Financiamiento, Operación, Mantenimiento y Transferencia. El privado en este caso es el encargado de buscar el financiamiento, ya sea mediante créditos, instituciones del sistema financiero, inversores, entre otros, de manera que el riesgo sobre el financiamiento recaerá únicamente en el privado. El gobierno no debe sacar dinero del presupuesto del Estado para poder financiar la obra. Normalmente en este tipo de obras de construcción el Estado tendría que desembolsar en un corto período de tiempo millones de dólares para que puedan ser realizadas, mientras que bajo este modelo el Estado deberá desembolsar una pequeña cantidad de dinero en un largo período de tiempo permitiéndole tener mayor liquidez.

4.2. Recomendaciones

El Estado deberá promover la inversión privada ya sea nacional o extranjera para el desarrollo de estos proyectos. Los inversionistas privados serán los encargados del financiamiento y de la construcción de la infraestructura requerida así como de su operación. De esta manera ellos pueden aportar con su tecnología e innovación para la realización de los proyectos, beneficiando así al Estado con un servicio público de calidad.

Cabe mencionar que para el correcto desarrollo de las APP, el Estado debe tener una correcta planificación de la infraestructura requerida así como los estudios necesarios a largo plazo. También, deben tomar en cuenta todas las variables que conlleva firmar un contrato de APP, ya que estos contratos cuya característica es que sean de largo plazo, tienen grandes implicaciones presupuestarias que podrían llegar a afectar a futuro.

Con las APP se transfiere el riesgo y se lo ubica con la parte que mejor pueda manejarlo, es decir con la que sea más apta para sobrellevarlo. Esto depende que una parte u otra cuenta con la experiencia, el ámbito de desarrollo, el conocimiento y un mejor manejo de recursos. Esto ayuda a disminuir la posibilidad de futuros problemas contractuales, ya sea en la etapa de construcción de la obra o de su operación. Es fundamental para el correcto funcionamiento de las APP la ubicación del riesgo para el éxito del proyecto.

El valor del dinero es uno de los beneficios y una de las razones más importantes por las que se debe para utilizar a las APP para la construcción de infraestructura social. Esto permite que el costo de obra sea menor y además el Estado obtendría bienes de mejor calidad manejados de una manera más eficiente y de esta forma puedan proveer con un mejor servicio a los ciudadanos.

Referencias

- Alonso, M. (2013). Recurso de casación en el orden contencioso-administrativo y Derecho autonómico. *Revista de Administración Pública*. Recuperado el 26 de noviembre de 2016 de http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistas_electronicas?IDR=1&IDN=1302&IDA=36566
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). Conceptos generales y modelos: serie de notas técnicas sobre asociaciones público-privadas en el sector de la salud de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). 10 años de Asociaciones Público-Privadas (APP) en salud en América Latina ¿Qué hemos aprendido? Nota 4 de la serie de notas técnicas sobre asociaciones público-privadas en el sector de la salud en América Latina.
- Banco Mundial. (2016). Public Private Partnership in Infrastructure Resource Center. About Public-Private Partnership. Recuperado el 30 de marzo de 2017 de <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/about-public-private->
- Banco Mundial. (2017). The World Bank. Public-Private Partnerships. Recuperado el 30 de marzo de 2017 de <http://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships/overview#1>
- Barreto, C. (2011) Modelo de asociación público-privada: un enfoque de teoría de contratos. *Revista de Economía Institucional*, 13, pp. 249-274.
- BBVA. (2015). Finanzas para todos: el riesgo financiero y sus tipos. Recuperado el 30 de marzo de 2017 de https://www.bbva.com/es/noticias/economia/sistema_financiero/finanzas-para-todos-el-riesgo-financiero-y-sus-tipos/

- Biermann, F. (s.f). The overall effects of partnerships for sustainable development, more smoke than fire?. Recuperado el 28 de marzo del 2017 de: <http://research.unimelb.edu.au>.
- Burbano, P. (1 de Julio de 2016). El Ciudadano Sistema de Información Oficial. Río 7-Huaquillas se convertirá en una moderna súper autopista en El Oro. Recuperado el 28 de marzo del 2017 de <http://www.elciudadano.gob.ec/rio-7-huaquillas-se-convertira-en-moderna-super-autopista-en-el-oro/>
- Bustamante, F. (2013). La acción extraordinaria de protección. En J. Benavides y J. Escudero (Coords.), Manual de justicia constitucional ecuatoriana (pp.139-158). Quito: CEDEC.
- Campagnon, D. (s.f). Africas involment in partnerships for sustainable development, holy grail or business as usual?. Recuperado el 16 de marzo del 2017 de: <http://research.unimelb.edu.au>.
- CEPAL. (2015). Estudio económico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chan, S. (s.f). Partnerships for sustainable development beyond the OECD world comparing China and India. Recuperado el 28 de marzo del 2016 de <http://research.unimelb.edu.au>.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
- Darr, D. (2008). Current Trends in Public-Private Partnership Laws. Legislative Update, 53-54.
- Dellas, E. (s.f). Partnerships for sustainable development in the water sector, privatization, participation and legitimacy. Recuperado el 19 de marzo de 2017 de: <http://research.unimelb.edu.au>.
- Delmon, J. (2011) Public-private partnership projects in infrastructure: an essential guide for policy makers. Nueva York: Cambridge University Press.

El Telégrafo. (2015). 13 escuelas se convierten en unidad del milenio. Recuperado el 19 de enero de 2017 de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/13-escuelas-se-convierten-en-unidad-del-milenio>

Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2008). *Public Private Partnerships: When and How*.

Engel, E., Fischer, R. y Galetovic, A. (2014) Finance and Public-Private Partnerships. Reserve Bank of Australia, conference volumen, pp. 193-222.

Falconí, J. (2017). El Universo. Recuperado el 17 de enero del 2017 de: <http://www.eluniverso.com/opinion/2017/01/17/nota/6001579/ecuador-2017-economia-caida>

Foster Infrastructure. (2012). Best Practice in Design of Public-Private Partnerships (PPPs) for Social Infrastructure, particularly in Health Care and Education.

Fundación 1000 hojas. (2016). Los desafortunados errores técnicos y políticos de la escuela del milenio de Pedernales. Recuperado el 20 de febrero de 2017 de: <http://milhojas.is/612403-los-desafortunados-errores-tecnicos-y-politicos-de-la-escuela-del-milenio-de-pedernales.html>

Hodge, G. Public Private Partnerships and Legitimacy. UNSW Law Journal Forum, 12, pp. 43-48.

Hodge, G., Greve, C., & Boardman, A. (2010). International Handbook on Public Private Partnership. Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc.

Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera. (2015). Registro Oficial 652 de 18 de diciembre de 2015.

Marchán, J., & Uquillas, S. (2017). Latin Lawyer. Recuperado el 20 de febrero de 2017 de: <http://latinlawyer.com/chapter/1099724/ecuadorian-public-private-partnerships-in-a-nutshell-what-we-can-tell-so-far>

- Magrovejo, D. (2009). Responsabilidad Estatal en la Constitución del Ecuador del 2008. *Foro Revista de Derecho*, 12, pp. 71-93.
- Mert, A. (s.f). The politics of partnerships for sustainable development. Recuperado el 28 de marzo de 2016 de: <http://research.unimelb.edu.au>.
- Mert, A., y Dellas, E. (s.f). Assessing the legitimacy of technology for sustainable development in the water sector. Recuperado el 28 de marzo de 2016 de: <http://research.unimelb.edu.au>.
- Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad. (2016). Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad. Recuperado el 19 de enero de 2017 de <http://www.produccion.gob.ec/confirma-de-concesion-para-la-construccion-del-puerto-posorja-se-convertira-en-nuevo-polo-de-desarrollo-nacional/>
- Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad. (s.f.). Beneficios para las empresas que participen en las Asociaciones Público-Privadas (APP). Recuperado el 15 de enero de 2017 de: <http://www.produccion.gob.ec/beneficiosapp/>
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas. (2016). Puerto Bolívar se proyecta a ser uno de los mejores del mundo.
- Muller, C. (s.f). Explaining the geographic, thematic and organizational differentiation of partnerships for sustainable development. Recuperado el 29 de marzo del 2016 de: <http://research.unimelb.edu.au>.
- Palma, N. (2013). El Universo. Equipos médicos sin uso por falta de espacio. Recuperado el 17 de enero de 2017 de: <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/09/17/nota/1454506/equipos-medicos-uso-falta-espacio>
- Papaño, J., Kiper, C., Dillon, G. y Causse, J. (2011). *Manual de derechos reales*. Buenos aires: Astrea.

Pattberg, P., Biermann, F. y Backstrand, K. (s.f). Are partnerships for sustainable development democratic and legitimate?. Recuperado el 28 de marzo del 2016 de: <http://research.unimelb.edu.au>

Pattberg, P., Biermann, F., Chan, S. Y Mert, A. (s.f). The conclusion of partnerships as sustainable development. Recuperado el 28 de marzo del 2016 de: <http://research.unimelb.edu.au>

Pattberg, P., Biermann, F., Chan, S. Y Mert, A. (s.f). The introduction of partnerships as sustainable development. Recuperado el 28 de marzo del 2016 de: <http://research.unimelb.edu.au>

Pérez, J. (2012). Curso de derecho constitucional (14a. ed.). Madrid: Marcial Pons.

Quiggin, J. (2006). Public Private Partnerships: Options for Improved Risk Allocation. Forum: Public Private Partnerships: Options for Improved Risk Allocation, (págs. 289-293). Queensland.

Reglamento para el Funcionamiento del Comité Interinstitucional de Asociaciones Público Privadas y su Secretaría Técnica. (2016). Registro Oficial 713 de 16 de marzo de 2016.

Robalino, J. (2010) Las asociaciones público-privadas (APP): una opción para contratación administrativa en Latinoamérica. Foro Revista de Derecho, 13, pp. 97-108.

Shwartz, G., Corbacho, A. y Funke, K. (2008). Public Investment and Public-Private Partnership. New York: International Monetary Fund.

Szulecki, K., y Pattberg, P., y Biermann, F. (s.f). Partnership for sustainable development in the energy sector explaining variation in their problem-solving effectiveness. Recuperado el 29 de marzo del 2016 de: <http://research.unimelb.edu.au>.

The Australian Council for Infrastructure Development. (2000). Working with

Government: Private Financing of Infrastructure and Certain Government Services in NSW. AusCID.

Victoria State Government. (2016). Treasury and Finance. Recuperado el 22 de noviembre de 2016 de <http://www.dtf.vic.gov.au/Infrastructure-Delivery/Public-private-partnerships/Projects/Victorian-Comprehensive-Cancer-Centre>

Villegas, N., Souza, J., & Sucapuca, L. (2013). El desarrollo de infraestructura como indicador de crecimiento de un país. For Latinoamericano de Ingeniería, (págs. 1-23). Foz de Iguazú.

