

Daniela Oleas
Coordinadora

ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS Y DESARROLLO TERRITORIAL



2017

Serie Territorios en Debate:

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

ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS Y DESARROLLO TERRITORIAL

© Daniela Oleas / Coordinadora

Serie Territorios en Debate. N° 6

Primera edición:

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

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

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

Coordinador General de la Serie:

Francisco Enríquez Bermeo

Edición y corrección:

Mauricio Alvarado-Dávila

Diseño, diagramación e impresión:

Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-471-1

Depósito legal: 00XXXX

Derechos de autor: XXXX

Tiraje: 1 000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, octubre de 2017

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

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

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

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

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942094711

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

307.14 - CDD

Índice

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

Presentación

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador CONGOPE presenta a ustedes el **6to Volumen de la Serie Territorios en Debate: “Alianzas público-privadas”** a través del cual se busca aportar a los Gobiernos Autónomos Provinciales con reflexiones sobre las políticas públicas territoriales que guíen el desempeño de sus competencias y faciliten el cumplimiento de los desafíos planteados por el Gobierno Nacional en el Plan Nacional para el Buen Vivir.

Para esta reflexión el CONGOPE ha invitado a especialistas provenientes de la gestión pública local, nacional y de la academia para que desde sus distintas perspectivas aborden el estado de las relaciones entre los gobiernos locales y entidades privadas y los mecanismos para aprovechar la figura de alianzas público-privadas para beneficio de la población en territorio.

Solo una acción articulada podrá tener un efecto importante para atraer la atención y el capital privado, de otro modo, si las competencias de los GAD son trabajadas de forma aislada y lideradas por un solo actor, no tienen muchas posibilidades para su actuación. Es por ello que lejos de apasionamientos que distorsionen el análisis, más allá de intereses particulares o electorales hemos abierto este espacio de debate equilibrado y necesario que puede dar pautas para resolver, por ejemplo, problemas de déficit presupuestarios, que son tan comunes en una época en que la economía del país no es tan alentadora.

A través de la Serie Territorios en Debate el CONGOPE espera seguir aportando en los próximos meses con nuevas reflexiones sobre los temas que son de interés de los GAD Provinciales y de la sociedad en general.

Gustavo Baroja
Presidente del Congope

Introducción

A finales de 2015, el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, Congope, publicó tres libros de la Serie Territorios en Debate, bajo el sello editorial Abya-Yala. La intención fue poner en debate público algunos temas relevantes en la gestión de los gobiernos provinciales. Para esto, convocó a académicos nacionales e internacionales, gestores de política pública nacional y local e incluso a miembros de organizaciones sociales, para que aportaran en el debate. La intención fue aproximar la experiencia de los gestores públicos, el conocimiento de la academia y la percepción de quienes actúan desde la lucha social.

Tres fueron los temas abordados en esa primera fase de publicaciones de la Serie Territorios en Debate, todos en el marco de las competencias de los gobiernos provinciales o asociados a ellas.

El volumen 1 abordó el tema del desarrollo territorial, con la intención de empezar a superar esa dicotomía de lo urbano y lo rural como dos ámbitos de acción fragmentados y diferenciados, y empezar a concebir el desarrollo desde una perspectiva territorial, en la que los dos espacios son complementarios y deben ser pensados y operados como dependientes entre sí.

El volumen 2 abordó el tema de la seguridad alimentaria, la que, si bien no es una competencia de los gobiernos provinciales, sino que es de los aún inexistentes gobiernos regionales, a pesar de ello, se trata de una actividad relacionada directamente con el desarrollo productivo, que sí es competencia de los gobiernos provinciales, y objetivo fundamental de dicho desarrollo.

El volumen 3 abordó el tema del extractivismo, el que, si bien es una competencia del Gobierno Nacional, tiene en todo caso consecuencias directas sobre el territorio y el ambiente, que sí son competencias de los gobiernos provinciales. Este debate se dio en el marco de la política de gobierno de cambio de la matriz productiva, en la que se proponía

iniciar la explotación minera de gran escala como paso inevitable para financiar el cambio productivo propuesto.

Dando continuidad a ese debate público, y como una demostración de que no se trata de una preocupación de coyuntura, sino de un desafío del largo plazo, el Congope presenta, para finales de 2017, tres nuevos volúmenes como parte de la Serie Territorios en Debate.

El primero de esta nueva entrega, y volumen 4 de la serie, aborda nuevamente el tema del desarrollo territorial, profundizando el debate y buscando superar la forma en la que tradicionalmente se ha abordado la relación entre lo urbano y lo rural, presente en Ecuador no sólo en la gestión de la política pública, sino incluso en la academia, la que ha abordado estas temáticas como dos especializaciones del conocimiento diferentes. Entre lo urbano y lo rural existen múltiples relaciones y, por supuesto, también tensiones, muchas veces ignoradas y algunas mal tratadas, lo que, en lugar de complementar, ha confrontado. Los autores/as invitados reflexionan sobre el tema y dan algunas señales de cómo superar esa dicotomía. Bajo la coordinación de Diego Martínez Godoy, que ya coordinó el volumen 1 de la serie, se presenta este libro.

El volumen 5 aborda el tema de los gobiernos intermedios y el desarrollo territorial, asunto preocupante de la gobernabilidad en el Ecuador, toda vez que, aprobadas las enmiendas constitucionales en 2016, una de las cuales postergó indefinidamente la conformación de regiones y gobiernos regionales, quedó el vacío de saber quién asume en los territorios la intermediación entre la gestión local y la gestión nacional e inscribe esa articulación en una perspectiva de desarrollo territorial. Una posibilidad, impulsada desde el Congope, es que esa competencia sea asumida por los gobiernos provinciales, pero no en las condiciones actuales, puesto que sus competencias son muy acotadas y carecen además de los recursos suficientes para constituirse como gobiernos intermedios. Otra posibilidad es que, en plazos más largos, se vayan generando procesos que en algún momento desemboquen en la constitución de nuevas regiones, basadas en alianzas de provincias, alianzas que no sean el resultado de decisiones tecno-administrativas que no hayan tenido

ningún resultado, sino en procesos reales de asociatividad productiva, social y ambiental. Bajo la coordinación de Francisco Enríquez, que ya coordinó el volumen 2 y es el coordinador general de la Serie Territorios en Debate, se presenta este libro.

El volumen 6, y último de esta entrega, aborda un tema de mucha actualidad y que tendrá vigencia en los próximos años: las alianzas público-privadas. Ecuador adoptó en los últimos 10 años un modelo de gestión estatal en el que el Estado se constituyó en su protagonista principal, lo que fue provocado por dos hechos importantes. Uno fue el de la necesidad de reestablecer el rol rector del Estado en el desarrollo del país luego de que, durante 25 años (1981-2006), las políticas neoliberales, aplicadas con mayor intensidad en ciertos gobiernos, dieron al mercado el papel de mano invisible que reemplazó al Estado en su rol regulador. El otro hecho que provocó ese *retorno del Estado* fue el cíclico incremento de los precios de los bienes primarios o *commodities* en el mercado internacional, que se inició a principios del presente siglo, con la demanda principalmente de China, que incorporó a cientos de millones de sus habitantes al mercado como consumidores. Cíclico, dado que, para mediados de la segunda década, esa tendencia se revirtió y redujo la demanda, lo que provocó una caída de ingresos de los países primario-exportadores. En esa medida, surgió la necesidad de no detener el crecimiento económico buscando complementar la disminuida inversión pública, con la inversión privada. De ahí la necesidad de impulsar alianzas público-privadas no solo en el plano del desarrollo nacional, sino inclusive del desarrollo territorial, en el que los gobiernos provinciales y los intermedios tienen un rol proponderante. Bajo la coordinación de Daniela Oleas se presenta este último libro en esta fase.

Con esta nueva entrega, el Congope da continuidad al debate y profundización a los temas que a su entender son de vital importancia para la gestión de los gobiernos provinciales y, más allá de eso, para el desarrollo del país y principalmente para el bienestar de la comunidad ecuatoriana.

Estos libros fueron posibles gracias al interés del presidente del Congope y prefecto provincial de Pichincha, Gustavo Baroja, el que, preocupado por el desarrollo del país, ha mostrado de manera permanente su interés por debatir estos y otros temas. Gracias también a Edwin Miño, director ejecutivo del Congope, el que, con sus aportes y constancia, ha permitido mantener y dar continuación en el tiempo al debate de los temas tratados. Estos libros son posibles también por el aporte de todos los autores/as, los que, desde Ecuador, Argentina y España, han mantenido un diálogo continuo con los coordinadores de cada libro: Daniela Oleas y Diego Martínez.

Mi agradecimiento también a Marcela Andino, quien desde el Congope ha llevado a cabo la coordinación y el acompañamiento de todo el proceso para la publicación de estos libros, y a Mauricio Alvarado-Dávila, editor general de la serie.

Francisco Enríquez Bermeo
Coordinador general
Serie Territorios en Debate

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

Daniela Oleas

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

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

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

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

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

Antecedentes

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

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

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

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

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

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

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

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

La propuesta modernizadora

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El efecto del cambio de moneda

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

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

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

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

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

Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas

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

A nivel institucional

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

Principales funciones del Comité Interinstitucional de APP

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

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

Definición de los proyectos de asociación público-privados

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

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

Los tipos de proyectos públicos a ser considerados son:

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

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

Incentivos para el inversionista establecidos en la Ley

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

Otros incentivos

Facilitación de procesos

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

Resolución de controversias

- Arbitraje internacional en una instancia latinoamericana

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

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

Gobiernos intermedios en el Ecuador

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

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

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

Cambios introducidos en la Constitución 2008

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

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

Tabla 1.
Organización territorial

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabla 2.

Competencias exclusivas de los GAD provinciales

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

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

Ingresos de los GAD provinciales

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

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

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

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

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

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

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

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

Ampliación y modernización de la terminal marítima de Puerto Bolívar

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

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

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

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

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

A manera de conclusión

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

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

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

Referencias Bibliográficas

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

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

Gobiernos provinciales como facilitadores del desarrollo

Jeannette Sánchez Zurita

Hasta mediados del siglo XX, la vida en el Ecuador fue predominantemente rural, y, aunque actualmente más del 60% de la población ecuatoriana vive en las ciudades, los territorios rurales cubren la mayor porción del país y son germinadores de los recursos necesarios para la vida humana: agua, alimentos, tierra, oxígeno, energía y minerales, entre otros.

En la actualidad, los territorios rurales están sujetos a una intensa influencia de las ciudades y de los territorios urbanos. Las ciudades modernas son concentraciones de personas y de actividades económicas en pequeñas áreas geográficas que no producen gran parte de sus medios fundamentales de subsistencia, en especial agua y alimentos, pero que concentran una enorme demanda por estos recursos originados por fuera de sus asentamientos (Ramírez y de Aguas, 2016). En este contexto se enmarcan las relaciones urbano-rurales, en las cuales los gobiernos provinciales tienen la capacidad de vincular el espacio urbano con el rural fomentando el desarrollo territorial más allá de los límites administrativos. De ahí su importancia principal.

Importancia de los gobiernos provinciales en el desarrollo del país

La Constitución de 1861 estableció el régimen administrativo del Ecuador y creó los cimientos de la organización territorial del Ecuador tal como la conocemos actualmente. Es así que se dividió el territorio en

provincias, municipios y juntas parroquiales (Ecuador, 1861, Art. 94). En la actualidad, el territorio del Ecuador consta adicionalmente de regiones, además de las provincias, cantones y juntas parroquiales rurales (R. Ecuador, 2008, Art. 240). La normativa vigente define a las provincias como «circunscripciones territoriales integradas por los cantones que legalmente les correspondan» (Ecuador, COOTAD, 2010, Art. 17), y, al igual que el resto de circunscripciones territoriales, cuenta con un gobierno autónomo descentralizado y competencias exclusivas (Ecuador, COOTAD, 2010, Art. 28). En este marco, cabe analizar la importancia de los gobiernos provinciales en el desarrollo del país.

Competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales (GADP)

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional, la regional, la cantonal y la parroquial, en el marco de la interculturalidad y la plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, sin incluir las zonas urbanas.
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y microcuencas.
4. La gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo.
6. Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias.
7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Las provincias, como el nivel intermedio de la división administrativa del territorio, y debido a sus competencias administrativas y territoriales, tienen la capacidad de vincular el espacio urbano con el rural, situación que no tiene ningún otro nivel de gobierno.

En este sentido, los gobiernos provinciales, pueden hacer el empuje entre los procesos de desarrollo urbano y rural. Les corresponde pensar en la región incluso más allá de las provincias, y más allá de los límites urbanos para tener capacidad de entender las dinámicas económicas, sociales y culturales y poder planificar la gestión de recursos naturales clave como el agua, y el desarrollo productivo en su ámbito territorial rural provincial, pero debidamente articulado sectorial y espacialmente. Los gobiernos provinciales pueden pensar el territorio más allá de la provincia y más allá de la clasificación urbana que tienen los municipios o el encasillamiento completamente rural que tienen las juntas parroquiales. Por tanto, es relevante la discusión alrededor de la importancia de los GADP en la división administrativa del territorio, y las potencialidades y desafíos de coordinación de las políticas públicas con los otros niveles de gobierno, incluyendo el nivel central.

Desde la visión de quien hace gestión pública y sus alcances, cuando el gobierno central implementa las distintas políticas públicas, existe la tendencia, desde el nivel central, a mirar el impacto de la política sobre todo desde el ámbito sectorial y no tanto desde la mirada territorial. Este desfase genera dificultades en la implementación de las diferentes políticas en el territorio cuando no se busca una articulación en el nivel local o regional, a través de los entes administrativos competentes. Esta situación puede revertirse a través de la participación de los gobiernos intermedios, facilitando la vinculación de las políticas sectoriales con los instrumentos de política territorial.

Como ya se mencionó, los gobiernos intermedios pueden solventar el señalado desfase, resolviendo en el territorio la aplicación de la política pública de los distintos niveles de gobierno, a través de la coordinación en su implementación relacionándola con los actores concretos, alertando las dificultades y resolviendo las tensiones que normalmente

ocurren. Debido a su alcance territorial y su ámbito de acción, es más fácil para estos niveles de gobierno llegar a acuerdos con los agentes en territorio. En este sentido, se facilita hacer las articulaciones con las medidas sectoriales, incluyendo las necesidades y las intervenciones propias del gobierno territorial por sujeto económico en su territorio concreto. A nivel territorial, se pueden incorporar en la implementación de las políticas públicas las diferentes visiones de los actores socioeconómicos relevantes, entre las que se puede mencionar la visión de los agricultores, los campesinos, los operadores turísticos, las personas que hacen el manejo de cuencas de agua, así como de los recursos naturales. En función de la mirada territorial de la provincia, de su proyección y su visión para el desarrollo, es posible captar y movilizar los recursos centrales, locales y regionales adecuadamente.

Evidentemente existen unas competencias establecidas por la Constitución, las cuales delimitan los niveles de actuación por tipo de GAD, pero, más allá de sus competencias administrativas, y de la mano con su función de planificar y promover el desarrollo provincial, los gobiernos provinciales pueden articular la acción estatal su territorio. En este punto, también es trascendente que los gobiernos provinciales se plantean el desarrollo de su provincia en una visión más integrada que reconozca su proyección en la región y en el país, yendo más allá de los límites administrativos.

Cabe destacar que la escala provincial permite razonar la planificación de manera integral y facilita resolver las tensiones que siempre gravitan en la planificación nacional y local. Por un lado, desde el Gobierno central se presenta normalmente una visión sectorial, por la lógica inercial de la escala, y su necesidad de intervenir en todo el espacio nacional, siempre resulta difícil superar la tensión entre la entrada sectorial o la entrada territorial. En cambio, desde los gobiernos locales, sobre todo Municipios y Juntas Parroquiales, sus ámbitos, si bien territoriales, son muy acotados, es más difícil pensar las dinámicas regionales. En cambio, desde los gobiernos intermedios, es más factible tener una mirada integral de desarrollo en sus distintas dimensiones, en especial las socioeconómicas. La economía en el nivel intermedio tiene dinámi-

cas de acumulación y desarrollo que no se circunscriben a los límites administrativos. Esta dinámica económica no se explica únicamente a partir de las ciudades y no son sólo a partir del campo. Normalmente se establecen redes y subsistemas que unen el campo a la ciudad y que incluso van más allá de las provincias. Por otra parte, es más factible apoyar la coordinación de las intervenciones centrales, en una escala de territorio suficiente para pensar las dinámicas socioeconómicas con mayor alcance y concreción a la vez. La planificación desde este nivel de gobierno permite identificar, por ejemplo, las dinámicas económicas que unen el campo y la ciudad a través de cadenas productivas, identificando sus principales mercados tanto de insumos como de productos finales. Desde este punto de vista, es importante estudiar la planificación desde un nivel intermedio de gobierno.

El accionar del Gobierno Provincial de Tungurahua ejemplifica lo antes señalado. La asamblea provincial de Tungurahua convoca tanto a la población del área rural como de las ciudades. Cada una de las personas acude a la cita con sus problemáticas específicas y sus interrelaciones, y se tratan temas de interés común. Así se analizan los problemas de empleo, el tema del manejo del agua y las necesidades de infraestructura. En las asambleas provinciales se discute, por ejemplo, el trabajo de los campesinos migrantes en las ciudades, el acceso de los productores a los diferentes mercados, en especial al de Ambato, cómo proveen los artesanos al mercado local o la pequeña empresa y qué se necesita para asegurar que la provincia atienda las necesidades del mercado no sólo a nivel local, sino además fuera de la provincia y a nivel nacional. Tungurahua, desde este punto de vista, es un buen ejemplo práctico de cómo se puede mejorar la relación entre el Gobierno central y el nivel provincial.

Relación entre el gobierno central y el gobierno provincial

La relación entre el Gobierno central y el gobierno provincial debe ser muy estrecha, para lograr un trabajo conjunto óptimo, pero el éxito depende mucho del nivel de madurez de la institucionalidad del

gobierno provincial. En el caso de Tungurahua, por mantener el ejemplo, también existen otros casos, existe la fuerza para convocar al Gobierno central, a tal punto que los secretarios de Estado, cuando visitan la provincia, normalmente consideran la visita a la autoridad provincial que se reconoce como un referente importante de los actores y procesos socioeconómicos en ese territorio. El nivel de organización y planificación de la provincia es tal que el Gobierno central debe coordinar los requerimientos de la provincia, los que son priorizados y discutidos en asambleas participativas. De hecho, frente a cualquier iniciativa fuera de la planificación de la provincia, se privilegian las necesidades identificadas por su organización. Desde el punto de vista de la gestión y la articulación con el territorio desde el nivel nacional, se debe negociar con el gobierno provincial de Tungurahua, puesto que su institucionalidad y su proceso político implican una ciudadanía fortalecida y la legitimidad de su propia institucionalidad y autoridades territoriales. Este empoderamiento de los agentes legitima su interlocución y sus propuestas y permite a su vez un nivel de negociación con la autoridad central que no siempre se logra en otras provincias. Es así que desde el nivel provincial se logra realizar articulaciones que normalmente finalizan en adecuadas sinergias. Normalmente, el gobierno provincial de Tungurahua se concentra en las ciudades más pequeñas y parroquias rurales, mientras que el Municipio se concentra en la ciudad, y para los fines del desarrollo provincial, se articulan ambos niveles de gobierno y se busca la coordinación con el gobierno central. Cuando se requiere resolver temas concretos que ameritan movilizar recursos tangibles o intangibles de los distintos niveles de gobiernos se hace un trabajo conjunto. Un ejemplo concreto son las acciones coordinadas para resolver los problemas de acceso al agua¹. Existen otros ejemplos interesantes de articulación, como los sistemas cooperativos en el plano financiero

1 Las fuentes de agua de la provincia están en el campo y las necesidades de provisión, en las ciudades. Por estas circunstancias, hay ocasiones en las que el Municipio de Ambato ha financiado y apoyado la construcción de ciertos canales, porque su puesta en marcha redundaría en beneficio de la ciudad de Ambato. En estas circunstancias, se apoyaba en las externalidades positivas del manejo de recursos de la ruralidad.

y productivo, que entrelazan lo urbano y lo rural, que han provocado que las autoridades de distinto nivel territorial trabajan en conjunto superando ideologías y temas netamente coyunturales. Cabe resaltar, que todo ello es posible porque se construye agendas verdaderamente ciudadanas en las que participan los actores clave de la socioeconomía provincial, se cuenta con instituciones relativamente sólidas y autoridades son legítimas. Finalmente, se puede decir que la Asamblea Provincial en Tungurahua es la expresión más amplia y diversa de la participación. En ella se encuentran todos los representantes de la gestión ejecutiva, los gobiernos seccionales y las organizaciones sociales y económicas del territorio. El éxito de la Asamblea Provincial de Tungurahua trae a colación la necesidad de conocer cuáles son los factores de éxito de la mencionada experiencia.

¿Qué es y cómo funciona la Asamblea Provincial de Tungurahua?

La Asamblea Provincial de Tungurahua es la expresión más amplia y diversa de la participación, en la que se encuentran todos los representantes de la gestión ejecutiva, los gobiernos seccionales y las organizaciones sociales del territorio. Es un espacio incluyente, en el que se reúnen voluntariamente los denominados Parlamentos Agua, Trabajo y Gente durante todo el año, siendo la Asamblea el hito de llegada para presentar resultados y rendición de cuentas y renovar esfuerzos y compromisos.

El **Parlamento Agua** es el espacio de participación ciudadana encaminado a velar por el cuidado y la protección de los recursos naturales de la provincia de Tungurahua. Es el encargado de coordinar los esfuerzos institucionales bajo la demanda de los diferentes grupos de interés: páramos, agua potable, agua de riego (riego agropecuario), contaminación y saneamiento. Los debates y los foros tienen resultados que inciden en las planificaciones parroquiales, municipales y del Gobierno Provincial de Tungurahua. Las propuestas tienen relación con otras estrategias, como la agropecuaria y la de Turismo. Adicionalmente, su trabajo se relaciona con las ca-

denas productivas, el Fondo de Páramos de Tungurahua y Lucha Contra La Pobreza (FMPTLP). Entre ellas está el seguimiento a la implementación de los planes de manejo de páramos, planes de manejos de cuenca, socialización a regantes del proyecto integral de riego provincial, adecuación de la infraestructura de distribución y uso del agua, reducción de la contaminación, educación ambiental y optimización de la gestión del agua.

El **Parlamento Trabajo** genera iniciativas que permiten mejorar sus condiciones de producción y, así, disminuir el desempleo, evitar la migración hacia otras ciudades y mejorar sustancialmente las condiciones de vida en los sectores urbano y rural. Sus ejes de trabajo son: i) Estrategia Agropecuaria de Tungurahua; ii) Estrategia Provincial de Turismo, y iii) Agenda de Productividad y Competitividad de Tungurahua.

El **Parlamento Gente** está basado en el marco legal vigente, que plantea no sólo la responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados para garantizar que los temas sociales sean tratados con prioridad e importancia, sino también la obligatoriedad de articulación de las agendas parroquiales, a lo cantonal y lo provincial.

Mecanismos que explican el éxito: elementos de una institución provincial fuerte

Tungurahua trabajó muy oportunamente en organizar a la gente, por tanto, es un caso especial. Sin embargo, no se puede hablar de una provincia fuerte si no existe una identidad clara. En Tungurahua es fundamental la identidad de la región, la misma que fue edificada a partir de procesos de construcción de identidades territoriales. Se requiere, en consecuencia, trabajar muy activamente en la parte cultural, para construir referentes comunes.

El caso de la provincia de Tungurahua es interesante, puesto que su sentido de identidad se construyó a partir de una catástrofe natural:

el terremoto de 1949. Desde entonces, la población se unió en pro del desarrollo de la provincia porque, frente a la sensación de crisis y destrucción material, la gente se sintió llamada a emprender de nuevo, a construir, a ponerse de acuerdo. En este sentido, una fuerte identidad territorial es importante a nivel cultural y político, por su puesto los factores que catalicen ello pueden ser distintos en cada territorio. Otro factor importante es el de la institucionalidad, no hay posibilidad de promover el desarrollo sin una adecuada institucionalidad con capacidades y legitimidad para propiciar las transformaciones que sean del caso. En el caso que se cita de ejemplo, Tungurahua, la catástrofe referida y el deseo de superación jugaron un rol en el impulso y la legitimidad de la institucionalidad local y provincial. Las mencionadas condiciones, por supuesto, no existen en todas las provincias, por tanto, es menester reconocer, valorar e impulsar la construcción de identidades territoriales de otro tipo. Lo que si resulta ineludible es fortalecer las instituciones y promover una fuerte vocación a participar en los temas de la ciudad. La existencia de buenos líderes tampoco es un tema menor, resulta indispensable y para ello es importante vigorizar los espacios de construcción de cuadros técnicos y políticos. Indiscutiblemente, los líderes de la provincia de Tungurahua, en su momento, pusieron su impronta en el impulso de lo que se ha considerado un caso exitoso de planificación y articulación de políticas para el desarrollo territorial.

El 5 de agosto de 1949 se produjo el sismo conocido como Terremoto de Ambato, o de Pelileo, en la provincia de Tungurahua, el cual tuvo alto potencial destructivo debido a la generación de grandes deslizamientos. El terremoto ocurrió a las 14h08 (tiempo local) y su epicentro se ubicó en una falla al sur del nido sísmico de Pisayambo, aproximadamente a 20 km nororiente de Pelileo. La magnitud calculada en función de las intensidades generadas fue de 6,8 con una profundidad menor a 15 km (Geofísico 2016). El terremoto representó la pérdida del 76% de las casas, la interrupción de todas las vías de comunicación con los demás cantones y varias parroquias. Este fenómeno natural implicó la destrucción de los canales de riego, la

paralización de los servicios eléctricos, la desorganización de sus actividades industriales y la paralización de gran parte de su comercio (Sancho de la Torre 2015, 113).

El terremoto ocurrió luego de la denominada Revolución de Mayo de 1944, cuando los ciudadanos en asambleas populares pudieron designar a sus representantes en la reorganización de los consejos cantonales. Miembros de los partidos socialistas y comunistas rompieron con la hegemonía política de la región y se eligió como alcalde al socialista Neptalí Sancho Jaramillo, quien provocó distintas reacciones: por un lado, a favor de la designación por parte de los obreros y el recelo por parte de los grupos tradicionales de la sociedad tungurahuese (Sancho de la Torre 2015, 102).

El sismo llegó cuando faltaban cuatro meses para las elecciones del nuevo alcalde de la ciudad de Ambato. Lo antes señalado es tomado en cuenta por las autoridades nacionales bajo la figura de Galo Plaza Lasso. Para Sancho de la Torre, una de las razones por las cuales el Gobierno de Galo Plaza Lasso asumió las tareas de reconstrucción desde el Gobierno central fue para tratar de minimizar las posibilidades de que se acrecentara la popularidad de un gobierno municipal socialista enfrentando las tareas de reconstrucción.

En este marco, la reconstrucción de las zonas devastadas fue dirigida por personas de confianza del presidente, habiendo nombrado, por ejemplo, a Sixto Durán Ballén como subdirector del Plan Regional de Tungurahua y encargado del proyecto de la reconstrucción de Ambato. Los vínculos del presidente Plaza Lasso con organismos internacionales influyeron para que llegara ayuda internacional, como la Cruz Roja. De igual forma llegaron los medios de comunicación con cobertura nacional. En este marco, entidades con experiencia internacional evaluaron el costo relacionado con los daños causados. Los cálculos arrojaron un monto de 100 millones de dólares. Aunque se recibieron algunas contri-

buciones, sólo se contaba con el 10% de lo que se necesitaba para un programa de máxima aspiración (Paz y Miño Cepeda 2005). Frente a la magnitud del evento, la restricción de recursos y las demandas ciudadanas, el gobierno local, a través del alcalde y del Concejo de Ambato, asumió el control de la ciudad y colaboró con la Comisión de Reconstrucción nombrada por el presidente de la República y todas las demás autoridades y corporaciones empeñadas en el resurgimiento de la ciudad de Ambato. A través de la creación de comités barriales, se inició el levantamiento de escombros y se veló por la higiene y el control del reparto de subsistencias en su sector. Se iniciaron las mingas populares para la reconstrucción de los barrios y parroquias y, para recuperar el ánimo de la población, se organizaron desfiles ciudadanos en los cuales participaron organizaciones gremiales y barriales, autoridades y población en general.

Ocho mil personas desfilaron en las calles de la ciudad destruida. Esta manifestación cívica tenía por objeto reafirmar el valor y la entereza del pueblo ambateño. Ante los restos de Juan Montalvo y con la frente erguida se realizó un juramento histórico. [...] la prensa local refirió el momento de unción cívica, en que la ciudadanía ambateña se rebela contra el desastre y mostraba su decisión de enfrentar y vencer la adversidad. (Sancho de la Torre, 2015, p. 119)

En este contexto, aunque la gestión de la Comisión de Reconstrucción no escapó a las especulaciones por supuestos desvíos de las donaciones y la entrega de obras a personas cercanas, no hubo una acusación formal, aunque sí informes de por parte de los organismos de control.

Más allá del caso de Tungurahua, se puede mencionar otras experiencias importantes en la acción coordinada de las instituciones y actores socioeconómicos para el desarrollo en territorio. Cabe resaltar, por ejemplo, la provincia del Azuay y la provincia de Loja, donde existe un factor común que aporte al desarrollo de las provincias y las regiones: la presencia de una vinculación entre el conocimiento generado en las universidades con el desarrollo de la provincia y sus ciudades. Las universidades de Loja y de Cuenca son emblemáticas, en ese sentido, puesto que están comprometidas con su sociedad y su comunidad, situación que no se repite en todas las ciudades. Tanto en Loja como en el Azuay, las universidades contribuyen al progreso productivo a través del mejoramiento de ciertos procesos, entre los que se pueden mencionar la producción de lácteos y el desarrollo de *softwares* para el mejoramiento de la producción, entre otros. En este sentido, la universidad cumple un papel importante vinculando el conocimiento científico con las necesidades de desarrollo local, articulando para ello redes internacionales, respaldos de universidades europeas y estadounidenses con la investigación aplicada, situación que marca una diferencia en términos de formación de cuadros y conocimiento para la solución de los problemas concretos de la sociedad, a la vez que eleva el nivel de información y el debate y mejora la toma de decisiones, tanto a nivel ciudadano como a nivel institucional y a nivel político.

Tanto en Azuay como en Loja, es importante resaltar su historia. La vinculación de las universidades de larga trayectoria con el desarrollo de la provincia, así como la relativa fortaleza de sus instituciones locales, tienen que ver también con el hecho de haber estado, por mucho tiempo, separados del resto del territorio nacional, lo que obligó a que la sociedad implementara fuentes endógenas de desarrollo, impulsando para ello, entre otros, sus instituciones.

El caso reciente de la tragedia en Manabí también ha marcado un hito en la ciudad. Si bien es todavía temprano para interpretar su impacto en el proceso social y cultural de este territorio, si puede resaltarse, que luego del terremoto del año 2016, la provincia ha utilizado sus bases previas, su cultura de trabajo y su fuerte sentido de identi-

dad para resurgir. En medio de la tragedia se ha generado una fuerza y dinámica propia, que, junto al apoyo nacional para su reconstrucción, esperamos redunde en su resurgimiento y desarrollo. Todo el proceso de reconstrucción de la provincia ha permitido que se active más organizadamente la ciudadanía, y ahí la importancia y el rol del gobierno provincial, su adecuada participación puede marcar la diferencia en el momento de planificar la reconstrucción y articular todos los sectores alrededor de unas pautas de desarrollo luego del desastre natural. El gobierno provincial puede tener un papel clave, por ejemplo, frente a los proyectos multipropósitos desarrollados por el Gobierno Nacional, que permitirían mejorar la productividad y la producción agrícola en la zona, pero para ello, es fundamental una adecuada organización de los productores y la inclusión ordenada y adecuada a los beneficios del riego. Manabí puede surgir con mayor fuerza y vehemencia, si bien existe un contexto macroeconómico menos favorable al que Ecuador tuvo durante la última década. Cabe, entonces, preguntarse si la cooperación entre el sector público y el privado brindará un horizonte distinto en la etapa actual del ciclo económico del país.

Cooperación pública privada: oportunidad en una etapa de transición

Las circunstancias iniciales del gobierno de Rafael Correa han cambiado en los últimos diez años. Las condiciones del ciclo económico favorable ya no existen actualmente. En estas circunstancias, el Estado debe generar los escenarios para movilizar recursos provenientes de otras fuentes, como, por ejemplo, los recursos de la inversión privada y de la sociedad en los procesos de desarrollo.

En este punto es interesante analizar cómo se pueden construir obras a nivel local a través de las alianzas público-privadas con el sector empresarial o el sector de la economía popular y solidaria, partiendo de las lecciones aprendidas en la experiencia local y de la internacional. En este contexto, y como una alternativa de financiamiento para la provisión de bienes, obras y servicios, el Gobierno de Rafael Correa promulgó en diciembre de 2015 la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones

Público-Privadas. La mencionada norma tiene como ámbito general la provisión de bienes, obras o servicios por parte del Gobierno central y de los gobiernos autónomos, que pueden ser delegados a las asociaciones público-privadas, ya sea para la ejecución de un proyecto público específico y su financiamiento total o parcial, como para la provisión de bienes, obras o servicios, a cambio de una contraprestación por su inversión, su riesgo y su trabajo, de conformidad con los términos, condiciones, límites y más estipulaciones previstas en el contrato de gestión delegada (R. d. Ecuador, 2015).

Sin embargo, la delegación por parte de los gobiernos autónomos a un gestor privado implica una capacidad institucional formada para el efecto. En este sentido, los gobiernos provinciales deben contar con técnicos especializados, que tengan capacidad de negociación y regulación, con abogados formados en el ámbito de la contratación delegada que conozcan las experiencias internacionales y que estén preparados para resolver controversias contractuales en tribunales internacionales.

Al igual que en el Ecuador, varios países de América Latina consideran las asociaciones público-privadas como una opción frente a la escasez de recursos para inversión en bienes y obras de infraestructura. Actualmente, las alianzas público-privadas constituyen un instrumento importante para movilizar recursos y crear nueva inversión. En la región, este mecanismo se aplica en diversos sectores, como transporte, energía, telecomunicaciones y agua y saneamiento, y en gran variedad de proyectos, como la construcción y la operación de carreteras, puertos, puentes, canales, aeropuertos, redes ferroviarias y gestión de residuos. Como en todo instrumento de política pública, existen ventajas y desventajas en su aplicación. Una de las principales ventajas radica en que permite financiar la inversión en infraestructura sin presionar el espacio fiscal de los gobiernos, ya que se movilizan recursos financieros privados, pero además se aprovechan los conocimientos técnicos del sector privado, la introducción de tecnología e innovación y

una provisión más eficiente y un servicio público de mayor calidad, situación que favorece a los usuarios finales.

Las desventajas radican en la naturaleza compleja en términos de distribución de riesgos, los costos y, en especial, la negociación de contratos (CEPAL, 2015).

Economía popular y solidaria como una opción de alianza público privada

La economía popular y solidaria es una opción de alianza público-privada. La economía ecuatoriana está compuesta por varios actores y formas organizativas. La Constitución vigente en el país establece tres formas de organización económica: pública, privada (empresarial) y la economía popular y solidaria, que incluye a las finanzas populares. Existen desafíos estructurales muy importantes en la especialización productiva, en los sistemas distributivos y en la sostenibilidad de la economía del país, por lo que la transformación debe incluir todas esas formas organizativas y sus particulares articulaciones.

Históricamente, la economía ecuatoriana ha sido plural y heterogénea, y en ella han interactuado distintas formas de organización económica que, aún en medio de la hegemonía capitalista, no sólo subsisten, sino que han logrado desarrollar además formas de organización económica popular y solidaria que se articulan, o no, con la economía pública y la economía privada de corte más empresarial.

En ese contexto, existe una importante base de organizaciones populares, solidarias o no, que han subsistido históricamente, tanto como respuesta a la insuficiente articulación y demanda laboral de las empresas capitalistas, y/o como herencia cultural y organizativa de las distintas localidades o pueblos: cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas productivas, de vivienda o de servicios, juntas de riego y asociaciones de consumidores y productores, entre otras, tanto en el sector rural como en el urbano, y con población indígena y no indígena. De acuerdo a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, el país cuenta con 8

154 organizaciones de economía popular y solidaria (EPS), distribuidas de la siguiente manera: 7 237 en el sector real de la economía, mayoritariamente cooperativas de servicios y asociaciones de producción (4 728 asociaciones, 2 451 cooperativas, 53 organismos de integración y 5 organizaciones comunitarias), y 917 en el sector financiero (916 cooperativas de ahorro y crédito, con 5 millones de socios y una caja central). Esta información no incluye las cajas ni los bancos comunales, que se estima que serían alrededor de 12 000 organizaciones. De este modo, se puede advertir que los actores de la EPS representan una parte importante de la población económicamente activa (PEA) del país (Sánchez, 2016).

Lo antes señalado demuestra la existencia de una red poderosa de gente que brinda servicios productivos y financieros en los territorios, la que, con una justa valoración por parte del Estado, puede asumir varias de las tareas que fueron asignadas en su momento a las instituciones públicas. La existencia de fundaciones, cooperativas y universidades locales que tienen un conocimiento sobre la realidad productiva local y logran, a través de la construcción de redes, trabajar con los diferentes actores (por ejemplo, campesinos, pequeños y medianos productores) puede ser una de las formas de asociación pública-privada. Alianzas que no incluyen únicamente los grandes constructores ni grandes empresarios, sino también redes de proveedores de servicios con un potencial diferente y con presencia en el territorio. Este desafío implica una nueva forma de pensar la política pública, ya no desde un ámbito centralizado en el nivel nacional, sino desde el territorio, con políticas públicas impulsadas por los actores en territorio resolviendo los problemas heterogéneos que les caracterizan.

Un ejemplo de lo antes señalado es el modelo cooperativista impulsado desde el año de 1970 en el pueblo de Salinas de Guaranda, en la provincia de Bolívar. Con el apoyo de voluntarios extranjeros y de la Misión Salesiana, se pasó de un pueblo sin cultura organizativa y productor de sal a un pueblo organizado y agroindustrial, habiéndose convertido en referente para la provincia y el país. En la actualidad, el modelo se organiza alrededor del Grupo Salinas, que está conformado

por Funorsal como instancia de coordinación de todas las cooperativas salineras. Al mismo tiempo se afianzó la instancia de diversificar formalmente las organizaciones centrales en vista de la diversidad de los objetivos: i) Producoop, para impulsar la producción de derivados lácteos; ii) Texsal, para la promoción laboral y social de la mujer; iii) FUGJS, para la atención específica a la juventud; iv) Fundación Familia Salesiana, para objetivos pastorales, de salud y educación, y v) CONA y Centro de Exportaciones, que surgieron para cubrir la comercialización tanto a nivel interno del país como para el exterior.

Tomando como referencia la estructura antes citada, se puede establecer un modelo de alianzas en el que el Estado construya instrumentos que faciliten la labor de las diferentes instancias antes citadas. Así, por ejemplo, el Estado puede crear herramientas e instrumentos, como los sistemas de información, y desde el territorio buscar cómo incidir en las distintas dinámicas económicas, y es en este espacio que la importancia de las autoridades locales se hace presente. En este sentido, el Estado puede generar alternativas, como los fondos concursables y financiamiento para fortalecimiento de capacidades, entre otras posibilidades, y son las instancias privadas en los territorios concretos las que, con su experiencia y su conocimiento, pueden movilizar diferentes acciones en beneficio y desarrollo de esos territorios.

Sin embargo, el escenario antes descrito es factible si existe liderazgo y legitimidad. Los consejos provinciales y los prefectos pueden y deben presentarse y ser reconocidos por la ciudadanía como autoridades respetables, con sentido de convocatoria, y estar rodeados de equipos técnicos competentes. En tal sentido, se requiere fortalecer mucho la institucionalidad y los liderazgos.

Finalmente, las alianzas público privadas pueden ser una fuente de financiamiento para los requerimientos de los gobiernos provinciales, puesto que sus escasas facultades tributarias hacen que su posición sea extremadamente dependiente de las transferencias por parte del Gobierno central. A pesar de que existe el mecanismo de la contribución especial por mejoras para los gobiernos provinciales, su puesta en mar-

cha muestra la dificultad que tienen para mejorar sus ingresos propios. En las mencionadas condiciones, se dificulta el fortalecimiento de los gobiernos provinciales.

En conclusión

Los niveles intermedios de gobierno tienen un potencial muy grande para el desarrollo local y el regional. Sin embargo, esta capacidad requiere de al menos tres características básicas. En primer lugar, un fortalecimiento institucional que tenga como cimiento la identidad y el sentido de pertenencia. En segundo lugar, contar con el involucramiento y participación de los actores socioeconómicos clave del territorio. En tercer lugar, una relación cercana a la academia para que, a través de las universidades, se genere el respaldo y el conocimiento científico para mejorar procesos locales de desarrollo. Eso pasa por el fortalecimiento de las redes de profesionales. Por otro lado, los gobiernos intermedios deben gestionar la creación de institutos tecnológicos, así como institutos de educación superior y las universidades de buena calidad en el territorio, con el objetivo de que los jóvenes tengan opciones locales y fortalecer así la relación sociedad, academia y gobierno local.

Finalmente, se necesita institucionalidad y liderazgo local, no únicamente a nivel del gobierno provincial, sino además a través de la red de otras instituciones. Se requieren institutos técnicos, buenas escuelas, buenas universidades, buenas cooperativas, buenas organizaciones de la sociedad civil. Se requiere conectar y movilizar las varias inteligencias y recursos, desarrollar el conocimiento colectivo en apoyo a la resolución de los problemas del territorio. En este aspecto, el gobierno local juega un papel importante no sólo como articulador local, sino también con las otras instancias de gobierno.

Referencias Bibliográficas

- Cepal (2015). *Estudio económico de América Latina y el Caribe: Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento*. Documento anual. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Instituto Geofísico Escuela Politécnica Nacional (25 de febrero de 2016). Tomado de: <http://www.igepn.edu.ec/cayambe/805-terremoto-del-5-de-agosto-de-1949>, último acceso: 25 de 02 de 2016.
- Paz y Miño Cepeda, Juan (2005). *La economía en el Gobierno de Galo Plaza Lasso: 1948-1952*. Taller de Historia Económica, VII(2). PUCE.
- Ramírez, Juan Carlos, y de Aguas, Johan Manuel (2016). *Configuración territorial de las provincias de Colombia*. Publicación de Naciones Unidas. Bogotá: Cepal.
- República del Ecuador (1861). Constitución Política.
- _____ (19 de octubre de 2010). Cootad, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. En Registro Oficial Suplemento 303. Quito.
- _____ (15 de diciembre de 2015). Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas. Registro Oficial Suplemento 652. Quito.
- _____ (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: Registro Oficial.
- Sánchez, Jeannette (2016). Institucionalidad y políticas para la economía popular y solidaria: balance de la experiencia ecuatoriana. En *Economía solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento* (pp. 35-48). SEPS. Quito: Serie Estudios sobre la Economía Popular y Solidaria.
- Sancho de la Torre, Neptalí (2015). El terremoto de Ambato de 1949: política y administración de la reconstrucción. En Jorge Núñez Sánchez, *Los fenómenos naturales en la historia del Ecuador y el sur de Colombia* (pp. 99-140). Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión.

Nuevas tendencias de la gestión pública: alianzas público-privadas

Paúl Granda

Consideraciones generales

En el mundo actual, definido como el de la globalización, son las ciudades y las provincias las que juegan un papel trascendental: constituyen el hábitat, el espacio o el territorio en el que se expresan los efectos positivos o negativos de este conjunto de procesos en muchos de los casos irreversibles.

Por tanto, los gobiernos seccionales están obligados a desarrollar nuevas formas y modos de gobernar a las sociedades. Como dice Crozier, la nueva lógica mundial ha hecho indispensable nuevas formas de organización y de gestión, cuyo éxito dependerá esencialmente del desarrollo de la capacidad de aprendizaje (Crozier, 1996, p.33). En esta línea coinciden John Stewart y Stewart Ranson, al decir que el proceso de gobierno puede clasificarse como un proceso de aprendizaje. Existe un ritmo de problemas y aspiraciones, de respuestas y acciones, de éxitos y fracasos. Este ritmo lo establecen las transformaciones sociales, en estrecha relación con el gobierno. Las organizaciones establecen procedimientos, y estos procedimientos se convierten en canales a través de los cuales fluye el aprendizaje (Stewart y Ranson, 1996, p. 69), factor fundamental en la administración y la gestión pública, sobre todo en las nuevas concepciones de este ámbito del conocimiento que, cada vez,

es más exigente y ha acercado la relación administración-ciudadano a puntos insospechados hace décadas.

Por tanto, reflexionar sobre las nuevas tendencias de la gestión pública es vital, en función de identificar formas, modelos y estrategias que se pueden utilizar a la hora de implementar políticas públicas y acciones concretas que beneficien a los ciudadanos de un territorio determinado.

En este artículo, haremos una aproximación teórica básica a lo que constituye la gestión pública, profundizando en un modo o estrategia cada vez más utilizado, que son las alianzas público-privadas, no sin antes hacer algunas referencias básicas a otras formas y modos de gestión pública. Finalizaremos haciendo referencia a un ejemplo de alianza público-privada desarrollada en la ciudad de Cuenca, Ecuador.

Aproximación a la gestión pública

De acuerdo a lo expuesto por Quim Brugué y Joan Subirats, la denominación «gestión pública» se ha popularizado en los últimos años como un nuevo campo de estudio y docencia sobre los problemas de las administraciones públicas. Tradicionalmente, se había utilizado la etiqueta de «ciencia de la administración» o, en un contexto más anglosajón, la de «administración pública» para referirse al ámbito de conocimiento y la investigación que se ocupaban esencialmente del análisis de las administraciones públicas y sus estructuras de funcionamiento¹.

1 Para el grupo de Investigación en Administración Pública 2032 del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), España, la administración pública se puede definir como un conjunto de organizaciones complejo que ejerce el poder político y que participa en sus decisiones, un conjunto organizativo interrelacionado en su parte superior con otras posiciones de poder y en interacción con actores sociales a los que condiciona y por los que es condicionado a ser un vehículo de transmisión de las decisiones, los valores y las creencias del centro político, pero que también puede condicionar por su propia cultura organizativa y por los intereses de los diversos grupos que alberga. La administración debe contribuir a mejorar la vida de todos. AA. VV.: *Administración 2032*, Arenilla Sáez, Manuel (dir.), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2014, pág. 25.

A partir de los cincuenta, y en especial de los setenta, los estudios ponían más énfasis en los programas de actuación de las administraciones públicas, incluyendo aspectos políticos como técnicos con un enfoque conocido como el de «políticas públicas». La escuela de la «ciencia de la administración» ha ido construyendo su análisis más en el ámbito administrativo de la dicotomía, como dicen los autores wilsonianos «politics-administration», mientras que la aproximación de las «políticas públicas» no ha rehuído en sus análisis los aspectos más políticos de la actuación administrativa (AA.VV, 1996, p.9).

En la década de los ochenta se amplió y se profundizó en la reconsideración sobre la oportunidad, la conveniencia y el grado de eficacia y eficiencia de las políticas de bienestar desarrolladas en los decenios precedentes, poniendo en relieve la fragilidad de la mencionada dicotomía política-administración (AA.VV, 1996, p.10), y surgió un espacio en el que empezaron a moverse las reflexiones de manera más autónoma sobre los gestores y la gestión pública como ciencia o conocimiento especializado.

Entrados los noventa y en principios de este siglo, se ha visto una tendencia a nivel mundial que tiende a tratar la gestión pública mediante la utilización de conceptos, herramientas y técnicas de gestión, muchas de las cuales fueron originalmente desarrolladas por el sector privado. Sin embargo, el reto ha sido desarrollar nuevos conceptos y modelos de gobierno que influyen en políticas públicas, redefinen criterios de eficiencia y han transformado pautas y procesos de responsabilidad pública, como dice Metcalfe (1996, p-79).

En definitiva, como señala Crozier, a partir de ahora es imposible organizar, prever o dirigir de la misma manera en una sociedad en la que prima una lógica diferente, una verdadera revolución en nuestra manera de concebir la organización, la gestión y la dirección de personal, es decir, en todos los principios de la gestión (Crozier, 1996, p. 79). El recurso organizacional, la capacidad de hacer cooperar a las personas más independientes será lo más difícil y a la vez lo más decisivo en el nuevo mundo de la innovación. La libertad, la calidad y la preeminencia

de las relaciones humanas en las que entramos se caracterizan por una mayor organización, más abierta, flexible y tolerante (1996, p.37).

La gestión pública en la actualidad tiene más exigencias y al mismo tiempo más responsabilidades, lo que obliga al Estado, considerado éste en todos sus niveles, a desarrollar estrategias y mecanismos que le permitan satisfacer las necesidades sociales con oportunidad y eficiencia, máxima aspiración de todo ciudadano en cualquier sociedad.

Objetivos de la gestión pública

Para poder evaluar una estrategia o un modo de gestionar lo público, es importante en términos generales saber cuáles son los principales objetivos de la gestión pública, los que nos permitimos resumir en dos: en primer lugar, la obligación del Estado de garantizar los derechos de las personas, y, segundo, la implementación de políticas y modelos de gestión que redistribuyan la riqueza, generen equidad y reduzcan la pobreza de una sociedad.

Cuando nos referimos a la *garantización de los derechos de las personas*, debemos enfatizar que son el Estado y la gestión de éste los que tienen la obligación de garantizar el respeto de los derechos consagrados en la Constitución y en la ley para todos sus ciudadanos y ciudadanas.

Esta noción garantista del Estado no es casual ni aislada y se debe en gran medida a una serie de factores, que José Esteve Pardo expone con bastante claridad (Esteve, 2014, p. 47): primero, la sociedad ha sido sujeta a un extraordinario fortalecimiento, ha dejado de ser un mero sujeto pasivo, receptor de la acción del Estado, para hacerse con poderes en sectores claves y pujantes. Segundo, como consecuencia del primero, el Estado pierde posiciones de titularidad y dominio sobre espacios y bienes que son la plataforma del poder; esta situación no es uniforme en todos los países y dependerá de una serie de circunstancias particulares. Tercero, el debilitamiento progresivo de ciertos Estados, no en todos desde luego, de la actividad pública, administrativa fundamentalmente, que se canaliza a través de órdenes, fórmulas imperativas y controles en sus diversas

variantes, reducen su efectividad producto de la pérdida de dominio de instrumentos de poder y control efectivo. Cuarto, es la recomposición de la posición del Estado y de la administración para situarla en puntos estratégicos que permitan supervisar y orientar la actuación de diversos agentes, públicos y privados, que garantice la atención de los intereses públicos en juego. Y quinto, constituye el reto engranar la relación del Estado con la sociedad, sus sistemas y organizaciones, de manera que se cumpla eficientemente con los objetivos institucionales.

En definitiva, la concepción del Estado garante y de la administración que opera a su servicio supera el espacio del Estado social y de la administración prestacional². Por tanto, obliga al Estado a redefinir su rol y a establecer estrategias distintas y más efectivas a las que se había venido implementando de manera tradicional.

Y, al analizar sobre la *implementación de políticas redistributivas, de equidad y de reducción de la pobreza*, debemos seguir lo planteado por David Sancho, que dice que es el Estado el que utiliza sus poderes con el fin de gravar, transferir y reasignar recursos para alcanzar una distribución equitativa de la riqueza entre todos los segmentos sociales.

Por tanto, las políticas redistributivas transfieren recursos de unos grupos de individuos o regiones a otros, esto es, otorgan beneficios a unos grupos sociales repercutiendo los costos correspondientes sobre otros grupos. La estrategia de acción del Estado incluye también la provisión de determinados bienes que el Gobierno insta consumir, como la educación elemental y la salud pública (Sancho Royo, 2002, p.21).

2 Para Esteve Pardo (24 de octubre de 2013), el Estado social y la administración prestacional son la atención a una serie de necesidades básicas con independencia de su posición económica o social. La principal amenaza sobre ésta es la que afecta a su propia sostenibilidad, producto de las crisis, de la magnitud de la deuda pública y del tamaño y costoso aparato administrativo público. El nuevo modelo es considerar el Estado garante como respuesta o alternativa al adelgazamiento del Estado y su costoso aparato administrativo. El Estado garante no dispensa directamente un servicio, sino que garantiza la manera efectiva de prestarlo, incluso con la participación del sector privado. Esteve Pardo, José. (24 de octubre de 2013). «¿Es sostenible el Estado social?». En diario *El País*.

Entonces, el rol del Estado, entendido este como todos los niveles de gobierno (nacional, provincial, local y parroquial), y por supuesto de la gestión pública como tal, es fundamental para generar desarrollo en determinado territorio, con la participación activa de la ciudadanía en general, aunando esfuerzos por alcanzar sociedades más justas, equitativas e igualdad de oportunidades a través de satisfacer las demandas sociales básicas.

Álvaro Vicente Ramírez dice que estos desafíos de la sociedad imponen al Estado y sus instituciones respuesta permanente a estándares básicos de gestión eficiente, eficaz, oportuna y de calidad. En la actualidad, dicha situación parece ser clave para validar las actividades de los servicios y, consiguientemente, para posibilitar un mayor apoyo social y político (Ramírez Alujas, 2004, p. 45). Evidentemente, si la gestión es eficiente y oportuna, coadyuvará a superar las inequidades y la pobreza, razón fundamental del Estado, de la administración y de la gestión pública³.

Nuevas tendencias de la gestión pública

Las nuevas tendencias de la gestión pública surgen como respuesta a las crisis que ha vivido el Estado y, por tanto, la administración pública en general. Manuel Arenilla (AA:VV, 2014, p. 21) explica esta afirmación citando a Mariano Baena, que sostiene que la crisis financie-

3 La gestión pública tiende a promover la participación, y varias reflexiones se han realizado en torno a la participación de los más pobres y excluidos. Para Bebbington, Delamaza y Villar, es posible la participación de los pobres y excluidos en espacios de definición de políticas públicas y de la gestión pública. Lo que demuestra que, para que la inclusión se dé, se requiere de estrategias deliberadas y de dinámicas sociales previas que faciliten la formación de las capacidades en estas poblaciones para que participen. Observan: la creación de espacios de discusión como los presupuestos participativos, que permiten conocer las demandas y las necesidades de los ciudadanos y hacer que los dirigentes y la población en general estén conscientes de los problemas y de los modos de resolverlos; aprovechar dinámicas sociales previas que readapten la energía social a las oportunidades políticas existentes, y contar con reglas de juego que incentiven la inclusión y garanticen la efectividad del proceso y la constatación de los resultados. Bebbington, Anthony, Delamaza, Gonzalo, y Villar, Rodrigo, 2005, p. 17. (http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/desarrollo_de_base.pdf).

ra ha activado la transformación del sistema económico, el que, a su vez, ha incidido en lo político y lo cultural (2014, p. 21). Por esto, la crisis de la administración tiene como causas, entre otras: la situación financiera, la pérdida de valores y la disminución de la confianza ciudadana en sus instituciones, que, en su conjunto, dañan la legitimidad de la administración⁴ y del administrador, autoridad o político.

Estos factores, como plantea Arenilla (2014, p. 22), tienen como consecuencia la pérdida de legitimidad de la administración pública, y esto tiene que ver además con los frecuentes casos de corrupción, la invariabilidad en ciertos lugares del estilo de gobernar, la percepción ciudadana de que la actuación política está regida por los imperativos vinculados por el poder y, especialmente, que los ciudadanos no perciban el real impacto de su participación en la democracia. Lamentablemente, la pérdida de legitimidad afecta la misión y la gestión de la administración, esto es, la cohesión social en un entorno de creciente demandas ciudadanas.

En definitiva, como sostiene Luis Aguilar Villanueva, las consideraciones de reforma administrativa han sido la respuesta obligada a los problemas crecientes de operación del gobierno al déficit fiscal paralizante de los Estados, a la calidad incierta de los servicios públicos y a los tristes hechos de políticas económicas erróneas que postraron el desarrollo de la sociedad y ocasionaron las crisis, como ocurrió en buena parte de las sociedades latinoamericanas. Las raíces de la reforma ahondan en

4 En términos generales, no resultó difícil la identificación de los problemas estructurales y funcionales de la administración pública. Así, por ejemplo, en Chile, el Programa de Desarrollo de la Capacidad de Gestión Pública del Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) planteó en la década de los noventa los siguientes problemas, que nos serán comunes en la región: disfunciones en la coordinación global de políticas entre los diferentes niveles de gobierno e instituciones; problemas de funcionamiento interno de los ministerios o secretarías de Estado, que en nuestro criterio se traslada a todos los niveles de gobierno, como, por ejemplo, tramitología compleja, ausencia de manuales, diferencias orgánicas, estatutos orgánicos poco funcionales y reducida autonomía y funcionalidad; deficiencias en el ámbito de los recursos humanos, y ausencia de mecanismos de planificación y control de la gestión. Ramírez Alujas, Álvaro Vicente, (2004, p. 32). Instituto Nacional de Administración Pública.

la tierra de la ineficiencia y hasta la irresponsabilidad pública de los gobiernos en numerosos campos de la vida social, por lo que la reforma es en los hechos una respuesta a la desconfianza de los ciudadanos en la capacidad y la seriedad directiva de sus gobiernos, que en algunos países se combinan con las debilidades institucionales evidentes (Aguilar Villanueva, 2006, p- 140).

Estas y otras razones obligaron, como podemos apreciar, a repensar el rol del Estado y la necesidad de su recuperación al servicio de la gente y de la mayoría de la población que no encontraban resueltas sus necesidades básicas y fundamentales. Sin embargo, las respuestas fueron múltiples y bajo diferentes consideraciones políticas, económicas y hasta ideológicas, que vamos a ver a continuación.

A inicios de los noventa, encontrábamos numerosas modalidades de prestación de servicios públicos. Así, para Hilda Herzer y Eduardo Passalaqua, aquellas pueden ser: pública o privada; pública-privada; en condiciones de concurrencia o monopolio; en forma centralizada o descentralizada; con operación deficitaria o autofinanciada, y con orientación social o con criterio de demanda solvente. Fundamentalmente, la prestación estaba a cargo del sector público, por lo general bajo la figura de empresas públicas bajo enorme variedad de formatos y conocidas como sociedades del Estado, empresas nacionales, sociedades públicas de capital, sociedades mercantiles con capital público, empresas de propiedad pública con forma de sociedad mercantil, sociedades de economía exclusiva, empresas mixtas, etc (Herzer y Passalaqua, 2003, p. 164).

Sin embargo, luego del desarrollo de estas experiencias se empiezan a apreciar algunas deficiencias, como procedimientos lentos, formalizados y de difícil evaluación por la ausencia de visión institucional, lo que llevó, citando a Herzer y Passalaqua, a déficits crónicos, peso relativo considerado como excesivo, altísima rotación en el personal, dificultades en la toma de decisiones y sobrepeso de formalidades en requisitos para compras, ventas y contrataciones (Herzer y Passalaqua, 2003, p. 165), aspectos que dan pie a un conjunto de reformas que incluyen *privatizaciones*, las que, según algunos autores, fueron de más de 22

mil millones de dólares en toda la región (p. 165), bajo consideraciones de fomento de la competencia, concesión de servicios, racionalización y optimización de recursos.

Todo esto se correspondía a una política de corte neoliberal implementada en casi todo el planeta, de desregulación y privatización del sector público. Parece que se cumple la máxima que plantea Rocío Valdivieso del Real, de que el cambio de política económica que trajo la crisis energética y la inestabilidad del sistema monetario internacional hizo que el Estado cesara en su crecimiento y retrocediera en su intervención (Valdivieso del Real, 2001, p. 51), a través de procesos que en nuestro criterio fueron equivocados en función de preservar la garantía de los derechos fundamentales y del acceso a servicios públicos de calidad sin restricción ni limitación alguna⁵.

Luego de la ola de privatizaciones, se analizan otras formas y maneras de gestionar lo público, y surgen reflexiones sobre lo que constituye la *nueva gestión pública* y se las hace desde el análisis del concepto de gerencia, noción que proviene del sector privado y, como dice Blanca Olías de Lima, alude a su específica manera de obtener resultados. Entonces, cuando hablamos de gerencia, lo hacemos desde las técnicas y los métodos del sector privado, con el fin de hacer más eficientes y eficaces las organizaciones públicas (Olías de Lima, 2001, p.3). Aún así, cabe decir que no es la primera ocasión que se habla de eficiencia en el sector público: encontramos con más o menos intensidad alusiones y aplicaciones prácticas en políticas públicas relacionadas con la eficiencia. De todas formas, el planteamiento actual va más allá, pues supone un cambio de perspectiva que busca alcanzar resultados adecuados en el sector público y que se ha generalizado en todo el planeta y en todo nivel de gobierno.

5 En el caso del Ecuador, el proceso de privatización fue incipiente y solo algunos casos fundamentalmente relacionados con empresas de economía mixta cuyas acciones eran de la Corporación Financiera Nacional utilizaron este mecanismo de desinversión. En Cuenca prácticamente no se privatizó ninguna empresa o institución municipal, por el contrario se profundizó en la defensa de lo público, a través del fortalecimiento de las Empresas Públicas Municipales.

Consecuentemente, el término *gerencia pública* hace referencia al conjunto de actividades conducentes a obtener bienes o productos públicos que engloban tanto las desarrolladas por la dirección como por los distintos niveles administrativos. Gerenciar implica el desarrollo de actividades distintas, como la combinación de recursos, entrenar al personal, diseñar procesos o establecer reglas (Oliás de Lima, 2001, p.3), con el objetivo de satisfacer intereses colectivos o individuales.

En definitiva, para Luis Aguilar, uno de los autores que más ha profundizado sobre la nueva gestión pública, ésta consiste en modificar: a) la naturaleza de la administración pública, su ámbito de acción, responsabilidad y modo de actuar, mediante reformas constitucionales y legales, en correspondencia con el cambio del patrón de gobernación que fue tomando formas después de la crisis fiscal y política de los Estados sociales; b) la estructura organizativa de las entidades administrativas, con su correspondiente normatividad interna; c) el sistema de gestión o los procesos gerenciales, y d) los procesos y procedimientos operativos (Aguilar Villanueva, 2006, p. 146). Estos cambios son interdependientes y se han implementado en los países de diferentes maneras, pudiendo incluso ser revertidas en función de una serie de factores de carácter político. En gran medida, es en este marco conceptual en el que la ciudad de Cuenca emprendió en la implementación de un modelo de gestión en el que se incluye la posibilidad de realizar alianzas público-privadas, asunto sobre el que profundizaremos en este documento.

Ahora bien, luego de haber explorado el concepto de la nueva gestión pública, vale la pena mencionar y reflexionar sobre un «nuevo» concepto que ha ido adquiriendo importancia en los últimos años, debido a que, como dice Luis Aguilar Villanueva, se gobernará y se administrará en condiciones más firmes de democracia pluralista y competitiva, de gobierno de leyes, con exigencias irrenunciables de estado fiscal riguroso y finanzas públicas ordenadas. Se gobernará en condiciones de sociedades abiertas, de conectividad y economía global, por lo que habrá que responder a los requerimientos de aquellos sectores productivos de nuestros países que son mundialmente competitivos y, al mismo

tiempo, habrá que encontrar respuestas a los problemas de la pobreza, la desigualdad y la crónica incompetencia productiva de muchos sectores de nuestra población (Aguilar Villanueva, 2006, p. 36).

Por lo tanto, la *gobernanza* surge, como dice Cristina Zurbriggen, como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y de mercado, caracterizado por mayor grado de cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en la hechura de las políticas públicas esperando, producto de la colaboración, el consenso y la participación de todos los actores, mejorar en los resultados y el rendimiento de las políticas públicas implementadas por el gobierno (Zurbriggen, 2011, p. 40). Josep Centelles dice que estamos en la era de la gobernanza, en la que la legitimidad de actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil (Centelles i Portella, 2006, p. 85).

Ahora bien, definamos lo que entendemos por gobernanza, que, según Aguilar Villanueva citando a la Real Academia Española, es el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía (Aguilar Villanueva, 2006, p. 37). A partir de esto y otras reflexiones conceptuales, Aguilar sostiene que gobernanza es el proceso que define valores y objetivos de convivencia y coordinarse para hacerlos reales, con la característica de que se incluyen y se valoran las formas de autoorganización y autogobierno de la sociedad en razón de sus reales o supuestas productividad y utilidad y que éstas se eslabonan con las actividades de la dirección gubernamental, la cual adquiere naturalmente perfiles más horizontales, interactivos y asociativos (p. 89).

En definitiva, como podemos apreciar, las formas, maneras o estrategias de gestionar lo público han variado, y no podemos perder de vista este proceso, en el que se profundizan la participación ciudadana y su capacidad de incidir y decidir sobre lo público y la administración del Estado.

Las alianzas público-privadas

Uno de los mecanismos que ha sido utilizado con mayor frecuencia por las administraciones y la gestión pública son las alianzas público-privadas, en las que el Estado pasa de ser proveedor directo de bienes y servicios públicos a un regulador que impone normas y condiciones y es garante en representación de la ciudadanía de la prestación de servicios eficientes y de calidad.

Hoy en día, dice Pilar Mairal Medina, la colaboración público-privado trasciende al mero desarrollo de infraestructuras y servicios para abrir paso a proyectos compartidos en los que se establecen alianzas estratégicas y liderazgos colaborativos en distintos ámbitos de actuación, con socios y colaboradores de naturaleza también distinta y con iniciativas de diferentes amplitud e impacto sobre los territorios y sus organizaciones públicas (Marial Medina, 2011, p. 6).

Tomando como base lo expuesto por Sean Fitzpatrick, no existe una definición precisa de las colaboraciones público-privadas, pero se pueden identificar algunas características de tales relaciones: primero, la autoridad ejecutiva en la toma de decisiones es generalmente compartida entre el sector público y su socio o sus socios privados, por tanto, no existe un solo criterio respecto de la dirección y las decisiones que se deben tomar. En segundo lugar, en una alianza como ésta se agrupan las tareas, las responsabilidades, es decir, un socio o consorcio de socios lleva a cabo dos o más tareas. Y la tercera característica es que el socio o consorcio privado se involucra en el financiamiento del proyecto, y éste es quizás la mayor motivación por la que el sector público utiliza esta figura en momentos de crisis o recesión (Fitzpatrick, 2008, p. 191). Por esto, estas colaboraciones implican a las partes, definen objetivos comunes, buscan mecanismos de inversión, asumen riesgos y los comparten, y ejercen la autoridad de manera conjunta.

La complicación surge el momento de definir las tareas que asumirá el sector privado, aunque el autor citado considera que las principales son: la definición y el diseño del proyecto; la financiación de los costos de capital del proyecto; la construcción de los activos físicos, la

operación y el mantenimiento de los activos físicos en la etapa que se haya pactado con anterioridad.

Aquí, se plantean tres escenarios. El primero, el sector público suministra el marco legal y su aplicación para el mantenimiento del mercado, incluida la protección de los contratos y de la propiedad. En algunos casos, se incluyen sanciones penales, derecho a la competencia, el cumplimiento de normas nacionales y locales y también las de carácter impositivo. El segundo, el sector público se responsabiliza de la realización de todas las tareas descritas en el párrafo anterior y el sector privado se encarga de los inputs vendidos en un mercado estándar. Y el tercer escenario es cuando el sector público no está satisfecho con la provisión del bien o servicio considerándolo insuficiente y asume alguna de las tareas. Este es un escenario intermedio a los dos planteados con anterioridad y es muy utilizado a la hora de dar la tarea de financiación al sector privado de las inversiones del público, incluyendo un amplio espectro de proyectos, esto es: carreteras, colegios, prisiones, puentes, hospitales, terminales de aeropuertos, túneles, tendidos ferroviarios, plantas de agua y de depuración o tratamiento de aguas residuales (Fitzpatrick, 2008, p. 192).

En el caso ecuatoriano, la Asamblea Nacional puso en vigencia la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera, que tiene como objeto establecer incentivos para la ejecución de proyectos bajo esta modalidad para la provisión de bienes, obras o servicios por parte del Gobierno Nacional y los gobiernos autónomos descentralizados, con la cual se ajustarán a los siguientes principios y lineamientos, establecidos en el artículo 3 de la ley: sostenibilidad fiscal, distribución adecuada de riesgos, valor por dinero, respeto a los intereses y derechos de los usuarios, derechos de propiedad y cobertura e inclusión social.

Ahora bien, varias razones se plantean a la hora de apoyar la constitución de una colaboración pública-privada (Fitzpatrick, 2008, p. 193), argumentos que no son exclusivos de estos modelos y sobre los cuales nos permitiremos agrupar e ir haciendo algunas puntualizaciones:

Según Fitzpatrick, una de las principales es el económico, ya que la colaboración público-privada posibilita que el sector privado sea el gestor del financiamiento, sin efecto directo sobre el presupuesto público de préstamo y deuda. Por este motivo, la colaboración representa oportunidades de negocio en áreas no disponibles e incentiva cuando están bien diseñadas a la reducción de costos y a la innovación a lo largo del ciclo vital total del proyecto, dice el autor. Esto no siempre es real ni del todo fácil. El sector privado, para asumir el financiamiento de una obra o prestación de un bien o servicio, calculará todo aquello que representará el costo de la operación y se calculará un margen de utilidad que garantice el retorno de su inversión, lo que no siempre permitirá llegar a aquellos sectores que no resultan céntricos o rentables servir. Para los defensores de esta figura o modelo, el Estado es el principal beneficiario de la aplicación de estos sistemas colaborativos producto de la reducción del gasto público y así poder responder a las permanentes demandas ciudadanas que, como hemos dicho, cada vez son más exigentes y demandantes de calidad (Fitzpatrick, 2008, p. 194).

Otro argumento que se utiliza para defender esta figura es el legal. Estas alianzas suelen expresarse en contratos a largo plazo que garantizan la estabilidad del acuerdo y la prestación de un servicio público que, en algunos casos, dicen, jamás se prestarán. En este caso, podría ser razonable que un acuerdo de colaboración público-privado no sea cortoplacista y que propicie una relación a mediano y largo plazo desde varias perspectivas, sin embargo, cuesta creer que el sector privado «asuma» la prestación de un servicio que nadie quiere dar sin ningún tipo de interés. El inversionista o empresario siempre asumirá una responsabilidad y un riesgo, pensando en la viabilidad del retorno de su inversión, por tanto, nadie lo obliga a asumir algo que no está en condiciones o que, simplemente, no quiere asumir, otra cosa es que, debido a su especialidad o desarrollo tecnológico o de conocimiento, sea el único capaz de hacerlo.

En materia de gestión, los defensores de este esquema colaborativo dicen que se ofrecerá un servicio de mejor calidad-precio, asunto que no siempre es así. Se ha demostrado en las últimas décadas, que el sector

público «puro» está en condiciones de realizar una buena gestión y de prestar servicios en iguales o mejores condiciones que el sector privado, fundamentalmente en precio, lo que elimina una barrera importante de entrada al ciudadano.

Y, finalmente, se dice que los niveles de las habilidades gestoras y operativas del sector privado son mayores que las del sector público, asunto que, a priori, puede ser verdad, por el nivel de versatilidad y flexibilidad del sector privado versus un sector público obligado a cumplir con normas y procedimientos establecidos en el marco jurídico vigente. Sin embargo, también debemos reconocer que, en el Ecuador, la profunda reforma de carácter legal que se ha implementado da posibilidades al sector público de mejorar la gestión y ser competitivo en sectores abiertos al libre mercado.

Ahora bien, en este punto, podemos concluir que la colaboración público-privada, per se no es ni buena ni mala, ni más ni menos eficiente a la hora de prestar un servicio de carácter público. Lo que sí, permite en ciertos casos y bajo ciertas modalidades desarrollar una alianza que de viabilidad a proyectos que requieren del esfuerzo común público-privado y que satisfacen las necesidades de los ciudadanos de un territorio determinado.

Caso EMAC BGP Energy CEM

En agosto de 2012, en la ciudad de Cuenca, la Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca (EMAC-EP) suscribió conjuntamente con BGP Engineers, empresa de origen holandés, la constitución de la Empresa de Economía Mixta EMAC BGP Energy CEM, habiendo marcado un hito en la gestión pública de Cuenca, y me atrevo a decir del país, al haber utilizado la estrategia de alianza público-privada con el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y generar energía eléctrica con base en el biogás que produce el relleno sanitario de Pichacay, en la parroquia rural de Santa Ana. La inversión inicial del proyecto fue de 2 millones 377 mil dólares, aproximadamente, siendo el socio mayoritario la EMAC-EP, con 51% de acciones.

El proyecto consideró tres premisas fundamentales: reducir las emisiones de efecto invernadero, aprovechar el biogás para generar energía eléctrica y obtener recursos económicos para cumplir los acuerdos sociales asumidos con la Junta Parroquial de Santa Ana, entre ellas, la construcción de la Estación de Transferencia de Residuos Sólidos.

Este proyecto tuvo su origen en varias consideraciones:

1. Los convenios y protocolos internacionales, como el de Kioto, establecen metas para la reducción de emisiones, lo que obligó a que gobiernos nacionales y locales establezcan leyes y políticas respecto de la protección de nuestro medio ambiente. Y el caso de Cuenca no fue la excepción.
2. La Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (U.S. EPA), en conjunto con el Ministerio de Ambiente de Ecuador, llevó adelante un programa de cooperación para promover los beneficios del uso de metano, mientras reduce también las emisiones de metano a la atmósfera. Y se plantean algunas actividades clave para este programa de cooperación, en el que se incluye la identificación de rellenos sanitarios aptos con cantidades suficientes de gas de alta calidad que pueda ser usado.
3. A finales de 2010, la administración municipal (2009-2014) suscribió en la Ciudad de México, en el marco de la Cumbre Mundial de Líderes Locales y Regionales, un compromiso de protección medioambiental, a través de la definición y la implementación de políticas públicas locales que de inmediato iniciaron su ejecución en Cuenca.
4. Con el apoyo y la asistencia internacional, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente, identificó los sitios potenciales en función de ciertas características técnicas (diseño de cada relleno, volumen de desechos, composición del desecho y del gas) para desarrollar este tipo de proyectos.
5. A estas consideraciones se suma un nuevo marco jurídico constitucional y legal que permite y facilita la ejecución de este tipo de alianzas con definición plena de las condicio-

nes que deben asumir tanto el sector público como privado. Así, la Ley de Empresas Públicas, en su capítulo III y en sus artículos 35, 36 y 37, permite asociarse con otra u otras empresas para formar empresas de economía mixta y consolidar las alianzas público-privadas para prestar un servicio público y, en este caso, concretar la captación y el aprovechamiento del biogás.

6. Se logró un acuerdo con el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable que estableció una tarifa preferencial de comercialización por kilovatio hora para generar energías renovables de 0,11 dólares, que contribuyó a que se hiciera realidad este proyecto y se modificara la matriz energética del país.

Con estos antecedentes y consideraciones es que la empresa municipal de Cuenca EMAC EP, en el marco de las atribuciones definidas en su ordenanza de creación, ejecuta las políticas definidas por la Alcaldía y convocó públicamente en mayo de 2012 a personas naturales y jurídicas nacionales y extranjeras para que presenten ofertas técnicas y financieras de alianzas estratégicas para reducir en Cuenca las emisiones de gases de efecto invernadero y generar energía eléctrica a base del biogás del relleno sanitario de Pichacay, habiendo sido seleccionada la empresa holandesa BGP Engineers.

En este punto, vale la pena puntualizar algunas consideraciones técnicas del proyecto:

1. La planta de captación de biogás está ubicada en Pichacay, Santa Ana, y ocupa 4 hectáreas y la casa de máquinas 2 500 metros cuadrados. La operación requerirá de 6 a 8 técnicos tanto de EMAC-EP como de la BGP Energy.
2. En el proyecto inicial, el relleno sanitario está dividido en tres fases: fase Norte I, fase Norte II y fase Sur. Por ocho años, la fase Norte I recibió alrededor 800 mil toneladas de desechos generados por los ciudadanos y es la primera en haber sido aprovechada.

3. Se prevé reducir anualmente 75.000 toneladas de CO₂ (dióxido de carbono). El proyecto disminuirá la contaminación ambiental de CO₂, equivalente al recorrido que realiza 14 mil vehículos por año.
4. Hay que considerar que es un proyecto con la generación de 2 megavatios hora. La electricidad que se genere será suministrada a través de la Red Interconectada Nacional. Se prevé suministrar de energía eléctrica a 8.000 familias de la zona sureste de Cuenca, que abarca poblaciones como Quingueo, San Bartolo, Santa Ana y Sígsig.

Lamentablemente, no con la rapidez que se hubiese esperado ni de acuerdo a la planificación inicial, el proyecto ha avanzado lentamente y, de la información que ha sido publicada por la empresa pública, en estos meses se iniciará la producción de electricidad cumpliendo con los objetivos que se habían establecido años atrás. Por tanto, más allá de los tiempos de ejecución de un proyecto y de las dificultades técnicas naturales, es fundamental la voluntad política de sacar adelante este tipo de iniciativas, que requieren de rigurosidad y de disciplina por parte de las autoridades.

Conclusiones

De acuerdo a lo planteado, luego del análisis de las nuevas tendencias de la gestión pública y sus conceptos, podemos concluir que se ha generalizado una tendencia en la que se redefinen los criterios de eficiencia, transformando así los conceptos de responsabilidad pública, producto, como dice Michel Crozier, de la imposibilidad de organizar, prever o dirigir de la misma manera una sociedad en la que prima una lógica diferente, una verdadera revolución en nuestra manera de concebir la organización, la gestión y la dirección de personal, es decir, los principios de la gestión (Crozier, 1996, p. 33). La gestión pública en la actualidad tiene más exigencias, obligaciones y responsabilidades a la vez, lo que requiere tener organizaciones más dinámicas y preparadas para enfrentar los retos de carácter social.

Por ello, dependiendo de ciertas consideraciones particulares, incluso de carácter ideológico, la gestión pública en la actualidad es una actividad compleja que acerca el ciudadano a la política, a la definición de objetivos comunes, a la autonomía para decidir, escoger alternativas y resolver problemas de una sociedad de manera eficiente en el marco de una constante evaluación y certificación de sus acciones.

Ahora bien, las nuevas formas de gobernar lo público profundiza en aspectos que, a mi criterio, son de fondo, como: la obligación de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos y la implementación de políticas públicas de carácter redistributivo, de equidad y reducción de la pobreza. La noción garantista se impone, producto de la extraordinaria transformación del rol de la sociedad en el Estado y en los servicios que éste presta a través de mecanismos incluso de carácter constitucional, como el derecho a una buena administración, a la audiencia, a la participación, al acceso a la información y a la silla vacía, entre otros. Y la visión redistributiva y de reducción de la pobreza asume que es el Estado el que está obligado a generar desarrollo con la activa participación ciudadana, sumando esfuerzos para alcanzar sociedades más justas, equitativas, con igualdad de oportunidades y que reduzcan las inequidades.

El Estado y todos sus niveles de gobierno deben recopilar orientaciones, métodos y técnicas diversas en función de las distintas realidades de cada territorio, de los objetivos planteados y de la cooperación y el apoyo de las fuerzas políticas, sociales y económicas. Es decir, contar con una amplia gama de opciones que atiendan una diversidad de los problemas y situaciones que se pueden presentar en las sociedades modernas, procurando una gestión eficiente, técnica y profesional, proactiva, austera e integral al servicio de la gente.

Referencias Bibliográficas

- AA. VV. (1996). *Lecturas de gestión pública*, 1ª ed. En Quim Brugué y Joan Subirats (Dirs.). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP),
- _____ (2014). Administración 2032. En Manuel Arenilla Sáez (Dir.). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bebbington, Anthony, Delamaza, Gonzalo, y Villar, Rodrigo (2005). *El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina*. Tomado de: http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/desarrollo_de_base.pdf.
- Centelles i Portella, Josep (2006). *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública,
- Crozier, Michel (1996). La necesidad urgente de una nueva lógica. En Quim Brugué y Joan Subirats (Dirs.). *Lecturas de gestión pública*, 1ª ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Esteve Pardo, José (24 de octubre de 2013). ¿Es sostenible el Estado social? *Diario El País*.
- _____ (2014). *Estado garante. Idea y realidad*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Fitzpatrick, Sean (2008.) Las colaboraciones público-privadas. Principales aspectos económicos y directrices básicas. En Francisco Cabrillo, Sean Fitzpatrick y Julio Gómez-Pomar (Coords.), *Estrategias para un gobierno eficaz*. Madrid: LID Editorial Empresarial.
- Herzer, Hilda, y Passalacqua, Eduardo (2003). Gestión de servicios públicos en América Latina. En Ricardo Jordan y Daniela Simioni (Comps.), *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Cooperazione Italiana.
- Marial Medina, Pilar (2011). Incorporando procesos innovadores en la gestión del territorio. Modelos y casos de colaboración público-privada en el diseño de políticas y la gestión de servicios de proximidad. En *X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*. Murcia.
- Metcalf, Les (1996). Gestión pública: de la imitación a la innovación. En Quim Brugué Quim y Joan Subirats (Dirs.), *Lecturas de gestión pública*, 1ª ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

- Olías de Lima, Blanca (2001). La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública. En Blanca Olías de Lima (Coord.), *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice Hall.
- Ramírez Alujas, Álvaro Vicente (2004). *El proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión pública en Chile: lecciones, experiencias y aprendizajes 1990-2003*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, Colección Iberoamérica.
- Sancho Royo, David. (2002). *Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad*. Editorial Tecnos y Universitat Pompeu Fabra, Madrid.
- Stewart, John, y Ranson, Stewart (1996). La gestión en el ámbito público. En Quim Brugué Quim y Joan Subirats (Dirs.), *Lecturas de gestión pública*, 1ª ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Valdivieso del Real, Rocío (2001). La reforma del sector público. Las privatizaciones: el estado de cuestión y su aplicación al caso español. En Blanca Olías de Lima (Coord.), *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice Hall.
- Zurbriggen, Cristina (2001). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 38, julio-diciembre.

Multiplicidad de modos de coordinación y relaciones público-privadas

*Betty Espinosa,
María Victoria Cisneros
y Manuel Mera*

En la mayor parte de situaciones, actores múltiples —en general actores colectivos— emprenden interacciones en la búsqueda de una solución a un problema de distribución de bienes que se plantea en el seno de una colectividad. La problemática de la acción colectiva parte de los conceptos múltiples de bienes y de actores involucrados, nos obliga a salir de una simple dicotomía entre lo público y lo privado e induce al reconocimiento de las diversas maneras en las que se pueden desplegar los procesos de interacción entre estos sectores.

Para dar sentido a esta multiplicidad de posibilidades, Charles Larmore (1996) define la democracia moderna como el lugar de una perpetua tensión entre dos tipos de lógicas políticas: por una parte, aquella del ideal de libertad, y, por otra parte, aquella de los ideales de igualdad y de solidaridad, que ha hecho imposible llegar a una única reconciliación racional que eliminaría sus conflictos, pero para la cual son posibles numerosas formas de articulación, siempre precarias, temporales y sujetas a renegociación.

El objetivo de este capítulo es proponer una reflexión crítica sobre estos procesos en el marco de regímenes democráticos. Tiene cuatro secciones: en la primera, introducimos los debates sobre los tipos de bienes y los criterios de reparto; en la segunda, nos referimos a los múl-

tiples arreglos que se dan entre el Estado, el mercado y la sociedad, lo que da lugar a regímenes de bienestar diferenciados, así como también a diversas fuentes de legitimidad; en la tercera sección abordamos la problemática de la regulación, y en la cuarta, presentamos conclusiones y algunas pistas de reflexión e investigación.

Los tipos de bienes y su reparto

Las ciencias económicas nos han habituado a la clásica dicotomía entre bienes públicos y privados, como puede constarse en Samuelson (2010) o cualquier texto básico de esta disciplina. Los criterios de exclusión y rivalidad (Stiglitz, 2000) han permitido realizar una clasificación entre: 1) bienes públicos, que son aquellos que presentan dificultades para dividirse o racionarse (no exclusión) y cuya disponibilidad no se afecta con el consumo (no rivalidad), y 2) bienes privados, que son susceptibles de exclusión y cuyo consumo implica rivalidad, es decir que el consumo de una persona impide el consumo de otra.

Según estos criterios, en el primer grupo se encontrarían bienes como el aire y los servicios de defensa nacional, mientras que en el segundo grupo se encuentra una inmensa variedad de productos pero también servicios, como la educación y la salud. Sin embargo, tanto la educación como la salud han dado lugar a un subtipo especial de bienes privados, denominados preferentes, el que implica que, aunque sean susceptibles de exclusión y de rivalidad, es importante para la sociedad asegurar un mínimo de consumo y, por tanto, se asegura su oferta gratuita o a precios mínimos (Stiglitz, 2000; Jordana, 2007; Calle, 2015).

Esta clasificación simplista y dicotómica evidentemente había dejado fuera del juego, al menos a nivel de reconocimiento teórico, a la sociedad y otras instituciones. Este desconocimiento se da a pesar de que, en la práctica, una inmensa cantidad de problemas es enfrentada y resuelta por instituciones y dispositivos no gubernamentales y sin fines de lucro, como las asociaciones de personas, grupos y movimientos sociales, alternativos, políticos, filantrópicos y de cooperación, cooperativas e iglesias. A este vacío teórico responde una corriente heterodoxa

en economía que desde hace algunas décadas ha venido criticando esa mirada dicotómica, como ha sido el caso de Ostrom, que propone una clasificación de cuatro tipos de bienes.

Un tercer tipo de bienes fue planteado por Buchanan como los bienes «club», que son aquellos que, aunque no necesariamente presentan rivalidad para el consumo, pueden ser excluyentes en su acceso. Estos bienes son generalmente provistos por asociaciones privadas a pequeña escala y se identifican como bienes de peaje (Ostrom, 2013; Ramis, 2013). Ostrom propuso sustituir la idea de «rivalidad en el consumo» por la de «potencial de sustracción de uso» (presente-ausente) para identificar un cuarto tipo de bienes, denominados comunes, que tienen la condición especial de combinar el potencial de sustracción de uso (rivalidad privada) con la dificultad de exclusión (público) (Ostrom, 2013; Ramis, 2013). Con estos ajustes y ampliaciones, en el siguiente cuadro retomamos la clasificación de bienes según Ostrom.

Cuadro 1.
Clasificación de los bienes según Ostrom

| | | POTENCIAL DE SUSTRACCIÓN DE USO | |
|-----------------------------------------------------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | ALTO | BAJO |
| Dificultad para excluir a beneficiarios potenciales | Alto | Recursos comunes: cuencas de agua subterránea, lagos, sistemas de irrigación, pesquerías, bosques, etc. | Bienes públicos: paz de la comunidad, defensa nacional, conocimiento, protección contra incendios, pronósticos del tiempo, etc. |
| | Bajo | Bienes privados: alimentos, ropa, automóviles, etc. | Bienes de peaje: teatros, clubes privados, guarderías infantiles. |

Tomado de: Elinor Ostrom (2013, 14)

Estos son ideales-tipo en el sentido de Weber, es decir que no existen en la realidad de manera perfecta, por lo que se concibe más bien un *continuum* que va desde los bienes públicos puros hasta los bienes privados puros. En el intermedio se encuentran diversas combinaciones de producción, asignación y consumo. Los bienes comunes, en este caso,

reflejan un tipo de bien ampliamente relacionado con los bienes públicos, dada la dificultad o el alto costo de excluir a alguien de su consumo, y que incluye la necesidad de controlar el consumo individual de modo que se asimilen a los bienes privados con el propósito de asegurar un flujo constante del bien. De hecho, el uso individual excesivo de este tipo de bienes podría conducir a su agotamiento o congestión (Jordana, 2007; Ostrom, 2013; Ramis, 2013; Anastacio Villanueva, Gómez-Limón, y Arriaza 2012). Precisamente, para resolver posibles comportamientos oportunistas se han definido dos conceptos: la selección adversa y el daño moral (Stiglitz, 2000; Le Grand, Bartlett, 1993; Varian, 2006; Tirole, 2015), a partir de los cuales se han desarrollado mecanismos de incentivo y desincentivo que inducen comportamientos esperados en diversos sectores de las actividades económicas, sociales y ambientales.

Esta clasificación, sin embargo, no se encuentra directamente asociada con la forma de propiedad ni con el tipo de distribución. Con respecto a la propiedad, Ostrom propone que debe tratarse como un sistema de derechos y no como un derecho de propiedad único, pues existen al menos cinco formas en las que los individuos pueden poseer acumulativamente un bien: acceso, retiro, administración, exclusión y disposición. Este último es el derecho a vender cualquiera de los primeros cuatro. En este sentido, es difícil hablar de bienes comunes puros, debido a los diversos regímenes de propiedad (privada, pública, comunal) y a la existencia de derechos diferenciados para su uso (Poteete, Janssen, y Ostrom, 2012; Ostrom, 2011).

Por otra parte, Walzer (2001) dilucida la problemática de la distribución. Este autor indica que la distribución de bienes se ha realizado históricamente en función de varios criterios, en diferentes esferas de justicia. La repartición de las riquezas materiales, por ejemplo, no responde a los mismos criterios de distribución que la de la seguridad social o del acceso al poder político. Es lo que Walzer denomina igualdad compleja. Los bienes que son objeto de repartición son considerados como productos de la existencia humana y, al mismo tiempo, como causantes de efectos sobre dicha existencia. Esta distribución, señala Walzer, se realiza a través de tres tipos de mecanismos: el mercado, la necesidad y el mérito.

En la siguiente sección profundizamos en los arreglos diversos que se producen entre dispositivos de la sociedad, del Estado y del mercado para financiar, asignar recursos y producir bienes y servicios.

Arreglos diversos entre sociedad, Estado y mercado

Los dispositivos de bienestar se han ido construyendo a partir del establecimiento de relaciones entre Estado, mercado y familia. Toda acción en el sector social se realiza a través de múltiples combinaciones entre estos tres actores, que se reparten de diversas maneras las responsabilidades en la prestación de servicios, el financiamiento y la regulación.

Los enfoques más tradicionales apuntan a analizar la responsabilidad del Estado dependiendo de su gasto social, es decir, cuanto mayor es el gasto social del Estado, es mayor su compromiso con la sociedad. Sin embargo, no necesariamente se puede considerar al gasto social como una medida para analizar el compromiso estatal, ya que se puede incrementar el gasto social, por ejemplo, simplemente como solución paliativa a un aumento del desempleo, mientras que «el escaso gasto en algunos programas puede significar un Estado de bienestar comprometido más seriamente con el pleno empleo» (Esping-Andersen, 2017, p. 243).

Un segundo tipo de enfoques diferencia los Estados de bienestar residuales y los institucionales, recurriendo a la distinción que hace Titmuss (1974). Los residuales son modelos focalizados en los que el Estado asume la responsabilidad con los grupos marginales cuando falla el mercado o la familia. Los Estados de bienestar institucionales son de carácter universal y es un compromiso institucional del Estado por el bienestar social de todos los ciudadanos (Esping-Andersen, 2017, p. 244).

Esping-Andersen (1993), por su parte, recurre a analizar los arreglos institucionales diversos que se han realizado entre la sociedad, el Estado y el mercado, los que han estado marcados por tres tipos de debates y procesos: 1) mercantilización o desmercantilización, 2) fami-

liarismo o desfamiliarismo¹ y 3) estadocentrismo o residualismo. Estas relaciones entre el Estado, el mercado y la familia han llevado a este autor a establecer tres tipos de regímenes de bienestar: conservador, liberal y socialdemócrata, a los que corresponde, respectivamente, un reparto relativamente igualitario entre familia, Estado y mercado, o un énfasis en la participación del mercado o del Estado.

El modelo conservador considera como eje la familia, dejando en un plano importante pero secundario el mercado y el Estado, los que tienen un rol de carácter subsidiario (Del Valle, 2010). Es en el seno de la familia en el que se desarrolla el principio de la solidaridad. Aquí funciona la estructura estatal y desplaza al mercado como proveedor del bienestar y es así que «el principio de la subsidiaridad sirve para destacar que el Estado intervendrá solamente cuando se acabe la capacidad de la familia para atender a sus miembros» (Esping-Andersen, 2017, p. 253). En estos modelos se encuentran países como Austria, Francia, Alemania e Italia, en los que lo importante no es el mercado o la mercantilización, sino que, más bien, lo que predomina es la «conservación de las diferencias de estatus; por tanto, los derechos fueron vinculados a la clase y al estatus social» (Esping-Andersen, 2017, p. 253).

En estos países se han desarrollado a su vez dos tipos de modelos de seguridad social. Por una parte, en el modelo de Bismarck, la seguridad social es estatal y obligatoria; no obstante, esto no asegura necesariamente una desmercantilización sustancial, y todo depende de «las normas que regulan los subsidios y los que tienen derecho a ellos» (Esping-Andersen, 2017, p. 247). Muchas veces, los subsidios han dependido prácticamente de las aportaciones y, por ende, del trabajo y el empleo, es decir que esta condición de bienestar no necesita que sea reconocida exclusivamente como un derecho social, sino que dependerá de las precondiciones y las normas existentes para que se puedan ejecutar alternativas a la depen-

1 Cuando, para alcanzar mínimos de protección social, las personas no necesariamente dependen del mercado, nos referimos a procesos de desmercantilización; cuando no necesariamente dependen de la familia, nos referimos a procesos de desfamiliarización.

dencia del mercado. Por otra parte, el modelo de tipo Beveridge es aquel que inicialmente puede ser más desmercantilizador en la medida en que «ofrece un subsidio básico e igual para todos, independientemente de sus actividades, aportaciones y rendimiento previo» (Esping-Andersen, 2017, p. 247). Si bien el modelo de Beveridge puede ser muy solidario o expresar una solidaridad fuerte (Van Parijs y Arnspenger, 2003), no necesariamente es desmercantilizador, en la medida en que pueden aparecer simultáneamente esquemas mercantilizadores con mejores ofertas.

El modelo liberal asigna un papel central en el bienestar a la responsabilidad de los individuos. Se puede observar un «alto grado de mercantilización con residualismo público» (Del Valle, 2010). El eje central de la solidaridad en este modelo es el individuo y se desarrolla a través del mercado. Este modelo se fundamenta en la ayuda a los que se comprueba que definitivamente no tienen los medios necesarios, para los que se realizan transferencias modestas de seguros sociales. De esta manera, los subsidios van a favorecer a los individuos con ingresos bajos que dependen del Estado. En este sentido, «los límites de la protección social igualan a la propensión marginal a optar por la ayuda social en vez del trabajo» (Esping-Andersen, 2017, p. 252). A su vez, el Estado estimula al mercado, ya sea garantizando un mínimo de prestaciones sociales o a través de subsidios a planes privados de protección social.

Cuando los trabajadores dependen del mercado, es más difícil que se ponga en práctica el principio de solidaridad. Cada individuo, dependiendo de sus recursos, se preocupará de sí mismo, y es en este escenario en el que se reflejan las desigualdades del mercado. En estos modelos, con predominancia del mercado, todos accederán a seguros privados, excepto aquellos que no pueden pagar, es decir, individuos marginados del sistema para los cuales se prevén acciones de asistencia social (Esping-Andersen, 2017).

El modelo socialdemócrata considera que el Estado es el que de manera universal genera el bienestar. En este contexto, tienen un rol marginal tanto el mercado (desmercantilización) como las familias (desfamiliarización). En este modelo prima el principio del universalis-

mo, sobre todo en un intento por incluir las clases medias. Este modelo se conoce como socialdemócrata, por la importancia que se asigna a la reforma social (Esping-Andersen, 2017). En este modelo no predomina el dualismo entre Estado y mercado, o entre la clase obrera y la clase media. A lo que se ha apuntado es a alcanzar un Estado de bienestar en el que se promueva la igualdad en los estándares y no únicamente en la igualdad de las necesidades mínimas (Esping-Andersen, 2017), lo que «implicaba, en primer lugar, que los servicios y prestaciones se elevaran hasta unos niveles equiparables incluso con los gustos más particularizados de la nueva clase media; y, en segundo lugar, que la igualdad se proporcionaría garantizando a los obreros la completa participación en la calidad de los derechos disfrutados por los más pudientes» (Esping-Andersen, 2017, p. 253). En definitiva, todos forman parte de un sistema de seguro universal, bajo un principio de solidaridad universal en el que los subsidios se gradúan según los ingresos; no obstante, «todos tienen subsidios, todos son dependientes y, probablemente, todos se sentirán obligados a pagar» (Esping-Andersen, 2017, p. 254).

En definitiva, si bien los diferentes tipos de regímenes de bienestar tienen implicaciones según una mezcla específica en las relaciones entre Estado, mercado y familia, en cualquiera de estos modelos, los individuos pueden acceder a un sistema de protección social dependiendo de su situación en la sociedad. El Estado, en su acepción más protectora, ofrece esquemas que apuntan a sistemas universales de seguro social o, en una acepción menos interventora, se inclina por la oferta de sistemas focalizados para ciertos grupos marginales de la estructura social que no pueden alcanzar los mínimos de bienestar. En este sentido, el rol de lo público y lo privado en la previsión social es fundamental para identificar los regímenes de bienestar, al igual que el grado de mercantilización de los bienes y servicios sociales y los efectos de estratificación social (Del Valle, 2008).

En América Latina se puede observar un cuarto modelo de bienestar, centrado básicamente en la familia y la sociedad. En Ecuador, coexiste una amplia variedad de instrumentos de políticas sociales que pueden tener un origen más liberal, o más conservador o más social-

demócrata. Sin embargo, la sociedad continúa siendo en Ecuador el eje principal de la protección de las personas. Si bien la educación constituye la política a la que el Estado ha destinado y continuó destinando hasta 2016 la mayor parte de recursos del gasto público social (Espinoza, Palacios y Cisneros, 2017), en este sector, no obstante, hay una alta presencia paralela del sector privado, así como la participación de las familias.

Estos cuatro modelos, sin embargo, están atravesados desde fines de los años 70 del siglo XX, en el contexto de la crisis del petróleo en los países del norte y de la crisis de la deuda en América Latina, por transformaciones y reformas sectoriales que han apuntado a introducir los criterios y mecanismos del sector privado en el sector público, en lo que se ha denominado *new public management*.

La propuesta teórica gira en torno a la construcción de cuasi-mercados en los servicios públicos, con el propósito de apuntar por un lado a mejores resultados en términos de eficiencia y, por otro lado, a responder a las críticas que se habían realizado al peso burocrático y fiscal de las estructuras de servicios públicos (Le Grand y Bartlett, 1993). Estas reformas fueron probadas inicialmente en Chile en los años 70, luego se difundieron hacia el Reino Unido en los años 80 y, posteriormente, a los demás países europeos. En América Latina, estas reformas tuvieron un impulso importante a partir del Consenso de Washington. Sin embargo, cada sector en cada uno de los países incorpora en mayor o menor medida estos instrumentos de políticas sociales, los que Franco (2001) cataloga como instrumentos de un paradigma emergente, en contraposición a aquellas políticas de la iniciativa de sustitución de importaciones que habían apuntado a construir el Estado social.

El sistema de cuasi-mercados, en general, respeta algunos puntos de la lectura keynesiana de la economía, sobre la cual se han edificado los sistemas estatales en Europa, y mantiene ciertos principios de ese tipo de Estado. Por una parte, el comportamiento de los individuos no se toma como el resultado único de sus intereses personales, sino que el Estado continúa regulando los niveles mínimos de acceso a los servi-

cios. Se consideran las relaciones de fuerza entre diferentes actores y se privilegian las asociaciones público-privadas o entre entidades públicas. Estas relaciones se rigen por contratos que se constituyen en mecanismos de coordinación, es decir que se niega parcialmente la capacidad de los precios como única expresión del equilibrio entre la oferta y la demanda. En definitiva, se produce una combinación de regulaciones del mercado con regulaciones del Estado. Por otra parte, el sistema de cuasi-mercado mantiene la imagen de un Estado benefactor que se cumple esencialmente en su preocupación por la equidad. El Estado se ocupa de la situación de los ciudadanos de menores ingresos, aquellos de los quintiles 1 y 2, y financia los servicios de salud, seguridad social, educación, vivienda y otras prestaciones. El Estado regula el acceso.

En Ecuador, un ejemplo de la aplicación de los cuasi-mercados se puede observar en las políticas de vivienda. Córdova (2015) analiza la implementación del sistema de incentivos para la vivienda (SIV), que arrancó en 1998 y que se ha mantenido y reforzado en la última década. Córdova demuestra que, a través del mecanismo del bono de vivienda, opera tanto una redefinición del Estado hacia funciones de financiamiento a estructuras privadas de construcción de vivienda social, como la emergencia de una acción pública imbricada a las dinámicas del mercado.

Igualmente podríamos mencionar otros múltiples ejemplos que se han observado en la contratación pública en los últimos diez años. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) ha recurrido a la contratación de clínicas privadas con el propósito de cubrir la demanda de prestaciones. El sector petrolero y de explotación minera, ha realizado concesiones y licitaciones internacionales abiertas a la participación del sector privado. A nivel municipal, igualmente se vienen prestando diversos servicios a través de operadores privados por medio de convenios público-privados. Es decir que las reformas impulsadas por el Consenso de Washington se han introducido en diversos sectores de manera parcial en Ecuador a lo largo de las dos últimas décadas.

Regulaciones diversas

Como hemos comentado en los acápite anteriores, toda acción pública descansa sobre un arreglo en el que intervienen la familia/sociedad, el mercado y el Estado. Cada uno de estos actores privilegia un tipo de regulación, y, en este sentido, hay tres grandes tipos de regulaciones. La sociedad, a través de diversos mecanismos y dispositivos formales e informales, regula las acciones de los ciudadanos. El mercado regula a través de los sistemas de precios. Finalmente, el Estado mantiene una serie de regulaciones, que vamos a discutir más a fondo en esta sección².

En la gran mayoría de casos, la regulación estatal reposa en un doble fundamento. El primero es la definición formal de democracia representativa: los representantes elegidos son depositarios legítimos de la voluntad del pueblo soberano y, por este hecho, están en capacidad de dar cuenta de la conformidad de una norma con el interés general. El segundo es el muy conocido principio metodológico de la orden y el control (*command and control*).

Sin embargo, ya en el plano práctico, un examen fino de la dinámica de las principales democracias occidentales revela que, para apuntar a una reorganización más racional de los dispositivos regulatorios, en los últimos setenta años se han observado tentativas cada vez más numerosas, alimentadas por debates cada vez más profundos, sobre la manera de paliar las insuficiencias de la regulación existente con respecto a las exigencias democráticas tanto en términos de eficiencia como de legitimidad.

La emergencia del Estado social desde fines del siglo XIX y su desarrollo en el siglo XX, en diversas variantes, como señala Esping-Andersen, han implicado exigencias regulatorias específicas que no permiten esa dicotomía. Cada vez es más urgente superar el modelo regulatorio de la democracia liberal fundamentado sobre el formalismo de los derechos-libertades (libertad de opinión, de asociación...) y sobre el principio de la autonomía de la voluntad, modelo que tiene la vocación

2 El contenido de esta sección se encuentra publicado de manera ampliada en Co-baut y Espinosa (2017), revista *Mundos Plurales*, Quito: Flasco Ecuador.

de limitar al máximo la intervención del Estado al fundamentar las relaciones interindividuales sobre compromisos contractuales libres.

Tanto en Estados Unidos, en donde la respuesta del *New Deal* desde los años 30 había consistido por lo esencial en la implementación de una administración encargada de paliar las imperfecciones del mercado y de satisfacer las exigencias de una justicia distributiva, como en Europa, en donde se instalaron diversas variantes del Estado social, y también en América Latina, con sistemas sociales restringidos, estos modelos se han demostrado ineficaces para remediar las desigualdades reales.

Una primera dimensión crítica viene del hecho de que un mismo acto material puede provenir de diversos órdenes de justificación absolutamente diferentes, incluso incompatibles. Por ejemplo, un trasplante de órganos puede parecer en un contexto dado como un gesto gratuito de solidaridad humana o, al contrario, un acto particularmente impactante si hubiese tenido lugar en un mercado clandestino de órganos, lo que constituye de hecho una infracción penal grave en la mayor parte de legislaciones. Estos casos se vuelven particularmente delicados en el contexto de una legislación, como la ecuatoriana, que ha incluido la donación generalizada de órganos en caso de muerte accidental, salvo si la persona previamente hubiere expresado su oposición.

Una segunda dimensión surge de la complejidad de las decisiones cuando éstas suscitan respuestas que están lejos de encontrar un acuerdo inmediato y unánime. Así, por ejemplo, en un medio hospitalario, la decisión eventual de poner fin a la asistencia respiratoria de un paciente que se encuentra en coma de manera posiblemente irreversible es incapaz de manifestar un consentimiento sin antes responder una serie de cuestiones interrelacionadas: ¿quién (individuo o colectivo) puede tomar esa decisión en última instancia?, ¿cuáles son las diferentes fases del proceso de decisión y sus modalidades procedimentales?, por ejemplo, ¿es necesario proceder a una discusión colectiva previa, incluso con carácter consultativo?, ¿cuál es el modo de designación de las partes involucradas en esa discusión?, etc. etc.

Como observan Livet y Thévenot (1994, p. 143), la acción colectiva moviliza múltiples actores de características a menudo heterogéneas que se encuentran en un medio sujeto a imprevistos, asincrónicos, a la que se suma el carácter inevitablemente limitado de las facultades cognitivas de las personas, siguiendo el concepto de racionalidad limitada de Herbert Simon. Para tomar en cuenta un universo complejo en el que diversas formas de coordinación y de equilibrios son posibles, Simon nos invita a reelaborar la noción de racionalidad en función de un juego flexible que reclama esa pluralidad.

Una gran mayoría de teorías de la acción colectiva se fundamenta, a veces de manera solo implícita, en ese concepto de racionalidad limitada y procedimental, mediante la cual el carácter racional de una decisión se atribuye como resultado de una deliberación apropiada. El procedimiento, es decir, la secuencia de actos cumplidos para llegar a una solución puede parecer la mejor posible, teniendo en cuenta los conocimientos y las capacidades de anticipación de los que se dispone. Este proceso, que implica un juicio y el recurso a la subjetividad para llegar a una acción razonable y justificable, de la cual se puede rendir cuenta, es claramente incompatible con la noción de acción óptima planteada por un agente sustancialmente racional.

La complejidad de un universo pluralista en el que coexisten e interactúan personas que no comparten ni las mismas opiniones ni los mismos valores vuelve altamente problemático que haya un solo modo de coordinación de los comportamientos. Las dificultades han estado ligadas en gran parte a la instrumentalización desde los años 70 de la teoría de acción racional que constituye el centro de la teoría económica neoclásica, que ha sido el referente de base para la gran mayoría de construcciones institucionales de regulación social. De hecho, la noción misma de contrato que se moviliza a partir de un postulado razonable de «racionalidad limitada» se encuentra en las antípodas del horizonte de sentido de las respuestas que se han venido dando en las últimas décadas en el marco de las teorías neoclásicas. Estas teorías han introducido mecanismos contractuales incitativos, positivos y negativos, que

se ofrecen como protección total contra el oportunismo posible de algunos actores. En este marco se han desarrollado conceptos como el de cuasi-mercados, que introducen fuertes incentivos o desincentivos a partir de sistemas de pago basados en resultados, o, como se conocen más ampliamente, mecanismos de financiamiento a la demanda.

No obstante, en los casos problemáticos que habíamos planteado anteriormente, las decisiones individuales no necesariamente contribuyen a resultados colectivos satisfactorios. Estas situaciones requieren que se recurra a diversos dispositivos de coordinación: contratos (siempre incompletos), organizaciones, instituciones e incluso a dispositivos a veces complejos que se fundamentan sobre la noción de «convención».

Las organizaciones reposan sobre un principio de reglamentación privada de conflictos fundamentados en el derecho de sanción que pueden ir hasta el despido, lo que reduce los riesgos de impunidad y la manifestación pública de comportamientos oportunistas (Brousseau, 1995, p. 58). Además, las organizaciones proceden a una colectivización de conocimientos y de capacidades que permiten realizar operaciones muy complejas.

Las instituciones, por su parte, constituyen «conjuntos de entidades que se imponen a los individuos y que definen las reglas de juego en el marco del cual pueden desarrollar estrategias de coordinación». Las instituciones tienen dos roles diferentes. El primero es regulativo y cognitivo y actúa a través de la sola autoridad verbal y permite eliminar representaciones discordantes de algunos actores. El segundo rol es orgánico e instrumental: actúa a través de una organización social que encarna esta función, imponiendo a sus miembros reglas de comportamiento imperativas para reducir conflictos entre actores cuyas capacidades de acción son distintas y sus intereses, divergentes. Un ejemplo de estas instituciones en el sector social es la evaluación de pares que se observa tanto en contextos de la salud como de la educación y que apunta a construir referentes cognitivos comunes y estándares de comportamiento. El sistema institucional de una democracia moderna tiene evidentemente muchas complejidades, que no vamos a desarrollar en

este momento y que tienden a desarrollar reglas que inducen marcos de confianza mínima entre actores y la estabilidad de las acciones.

Finalmente, nos referimos a las convenciones que se orientan a coordinar soluciones cuya jerarquización es altamente compleja. La convención puede definirse como «la solución de un problema de coordinación que, habiendo concentrado en ella la imaginación de los agentes, tiende a reproducirse con regularidad» (Dupuy).

La socialización de las personas es un fenómeno complejo efectuado por instituciones diversas y multiformes (familia, escuela, comunidades, grupos profesionales), cuya función es fundar identidades colectivas que inducen creencias y comportamientos colectivos que manifiestan el respeto a una multitud de convenciones que constituyen dispositivos de coordinación contextualizados socialmente. La comprensión de gran parte de comportamientos de coordinación viene entonces de una pragmática contextual. Los actores tienen gran variedad de recursos cognitivos que les permiten coordinar. En esta línea se encuentran teorías que han tratado de dar cuenta de la pluralidad de estos marcos cognitivos, como es el caso de los diversos mundos planteados por Boltanski, los mismos que dan cuenta de realidades plurales, complejas, híbridas, como las observamos y vivimos en América Latina.

Conclusiones

En este capítulo hemos tratado de superar los debates excluyentes entre lo público y lo privado. Primeramente, retomamos una tradición heterodoxa que amplía este concepto a lo comunitario y a la sociedad como sujetos y actores de sus propios destinos. En segundo lugar, hemos visto que diversos mecanismos y dispositivos estatales se encuentran imbricados a la participación tanto de la sociedad como del mercado. Las regulaciones, asimismo, son diversas y encuentran en general complementariedades entre las regulaciones de la sociedad, del Estado y del mercado.

Los esfuerzos en el diseño de políticas y de dispositivos de acción pública deben tomar en cuenta estos arreglos múltiples entre sociedad, Estado y mercado.

Referencias Bibliográficas

- Arnsperger, C., y Van Parijs, Ph. (2003). *Ethique économique et sociale*. París: La Découverte.
- Córdova, M. (2015). Transformación de las políticas de vivienda social. El sistema de incentivos para la vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador. *Iconos*. Quito: Flacso.
- Ostrom, E. (1999). Coping with tragedies of the commons. *Annual Review of Political Sciences*, 2, 493-535.
- _____. (2009). *Beyond markets and States: polycentric governance of complex economic systems*. Nobel Prize lecture, pp. 408-444.
- _____. (2011). *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Samuelson, P. (2010). *Microeconomía con aplicaciones a Latinoamérica*. México, D. F.: McGraw Hill Interamericana Editores.
- Titmuss, R. (1974). *Social policy: an introduction*, Brian Abel-Smith y Kay Titmuss (Eds.). New York. Pantheon Press.

Colaboración público-privada para el desarrollo

María Jesús Pérez

Colaboración y desarrollo

En 2003 se comenzó a gestar la idea de las alianzas público-privadas para el desarrollo. Ese año, la Fundación de Naciones Unidas definía los **partenariados público-privados para el desarrollo** como «la creación de agendas comunes y la combinación de recursos, riesgos y beneficios. Son colaboraciones voluntarias que se construyen a través de las respectivas fortalezas y competencias de cada aliado, optimizando la asignación de recursos y consiguiendo resultados mutuamente beneficiosos de manera sostenible. Implican interacciones que aumentan los recursos, la escala y el impacto» (Fundación Naciones Unidas, 2003).

La necesidad de trabajar en modelos de colaboración intersectoriales es consecuencia de tres aspectos fundamentales que han alterado el *modus operandi* del entorno institucional (Casado Cañeque, 2007):

- La gran dimensión que han adoptado los retos globales, tan grande que las soluciones no pueden ser asumidas solo por los gobiernos y/o los organismos internacionales.
- El creciente papel que han adquirido el sector privado y la sociedad civil en la provisión de bienes y servicios públicos, tanto locales como globales.
- La necesidad de establecer nuevos códigos de gobernanza en la gestión de estos bienes y servicios, debido al creciente

poder, tanto político como económico, de los nuevos actores no estatales.

Así, a lo largo de la pasada década, los partenariados público-privados para el desarrollo (PPPD) se fueron convirtiendo en un recurso muy atractivo para los actores implicados en desarrollo, habiendo sido reflejo de ello las innumerables iniciativas dirigidas a la promoción de este mecanismo para lograr objetivos de desarrollo con un esfuerzo conjunto y eficaz.

De redes a joint ventures: la amplitud de los partenariados público-privados para el desarrollo

La amplitud de la definición de los PPPD es tal que deja abierto un amplio margen para su interpretación. Así, dentro del fenómeno del partenariado público-privado se pueden incluir tanto grandes alianzas globales que buscan aunar las fuerzas de miles de entidades e instituciones con el fin de hacer frente a un gran reto de la humanidad (como podría ser el caso del Pacto Mundial de Naciones Unidas), como a iniciativas muy concretas, focalizadas en la resolución de un conflicto de ámbito y extensión locales.

Este abanico de posibilidades queda teóricamente descrito por instituciones como el International Business Leaders Forum (IBLF), que propone una clasificación según el nivel de estructuración de las alianzas (Tennyson, 2003) (ver tabla 1), o por la iniciativa Building Partnerships for Development in Water and Sanitation, que establece diversos modelos de PPPD según el nivel de implicación de los distintos actores que las conforman (ver gráfico 1).

Tabla 1.
Estructuras informales versus estructuras formales de PPPD

| TIPOS DE ESTRUCTURAS | VENTAJAS | DESVENTAJAS |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ESTRUCTURAS INFORMALES | | |
| GRUPO DE TRABAJO Grupo reducido de personas que acuerdan explorar una iniciativa de alianza en representación de un grupo más amplio. | Tienen mayor libertad para explorar ideas o intenciones y para crear relaciones nuevas. | No son tomadas lo suficientemente en serio por las agencias externas u otros actores principales. |
| GRUPO OBJETIVO Grupo reducido de personas que acuerdan llevar a cabo una labor específica dentro del desarrollo de una alianza. | Resulta más barato, ya que el recurso más requerido es el tiempo y no el dinero. | Son demasiado difíciles de mantener cuando sus participantes se distraen con sus otras prioridades. |
| GRUPO DE TRABAJO ESPECIALIZADO Grupo comisionado por un grupo mayor para completar una labor específica. | No es burocrático. | No están lo suficientemente estructurados para coordinar y administrar los recursos. |
| ESTRUCTURAS ALGO MÁS FORMALES | | |
| RED DE TRABAJO Sistema de comunicaciones que sirve para unir a todos aquellos que participan en actividades similares. | Se amplía su imagen pública. | Necesita de mayor coordinación. |
| FORO Punto de encuentro donde debatir abiertamente y presentar ideas. | Se proporciona «cobertura» para un amplio abanico de actividades ligeramente relacionadas. | Requiere de mayor aceptación de las políticas a seguir y los principios operacionales. |
| SOCIEDAD Organización de miembros dedicada a realizar actividades alrededor de un tema. | Se consiguen compromisos de grupos más amplios. | Toma de decisiones más compleja. |
| ESTRUCTURAS MÁS FORMALES | | |
| ASOCIACIÓN Versión más formal de sociedad y registrada. | Posee mayor autoridad y capacidad para ejercer influencias. | Sujeta a restricciones legislativas vigentes. |

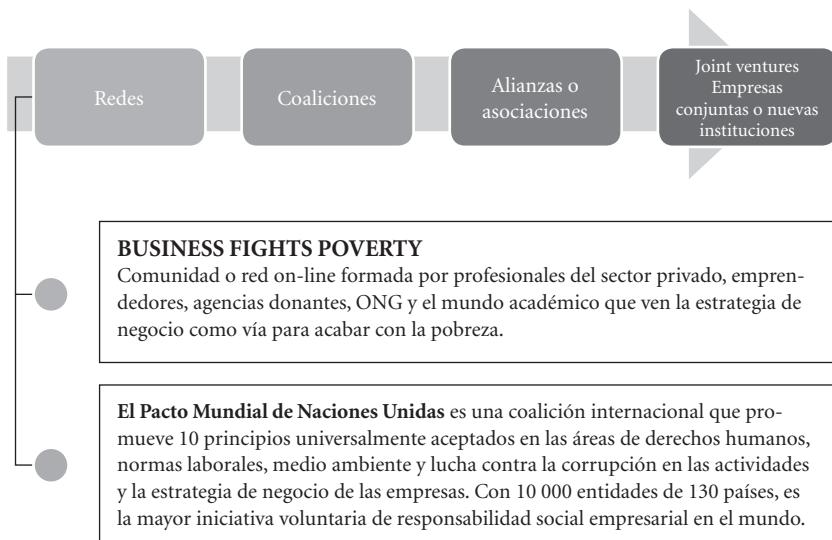
| | | |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| FUNDACIÓN Moviliza y distribuye recursos. | Actividades más específicas y más probabilidades de sostenibilidad. | Tiene tendencia a convertirse en excesivamente burocrática e impersonal. |
| AGENCIA Actúa en representación de otras. | Disfruta de mejor capacidad para la movilización y la administración de recursos a gran escala. | Los costos administrativos pueden ser cada vez más altos. |

Fuente: Tennyson, Ros, (2003).

Gráfico 1.

Tipos de partenariado según el nivel de implicación.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las alianzas



PROYECTO SUMA

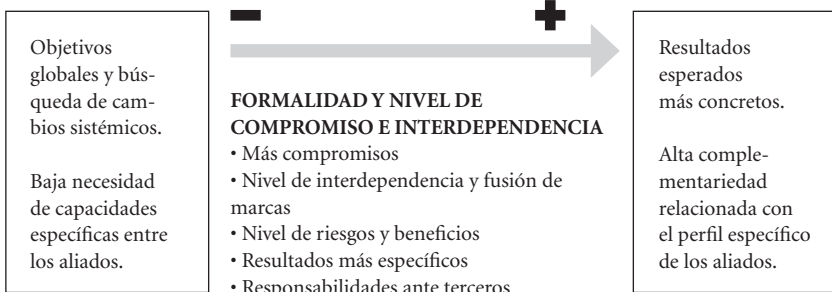
Alianza Público-Privada para el Desarrollo (APPD) formada por Codespa, Aecid, Fundación Unacem, Fundación Los Andes de Cajamarca, Fundación Pantaleón e Interamerican Foundation.

Durante cinco años, los miembros de la APPD han colaborado para promover el desarrollo local a través del fortalecimiento organizacional y productivo de organizaciones de base.

CHONGQING SINO-TANZANIA AGRICULTURAL DEVELOPMENT CO. LTD.

Joint venture entre el Gobierno de Tanzania y la Academia Chongqing de Ciencias de la Agricultura en China. A través de esta *joint venture*, que ha adquirido el formato de empresa, se trata de implementar iniciativas experimentales para lograr avances en el campo de los agronegocios que puedan ser implementados entre los productores de Tanzania.

Fuente: Adaptado de Casado Cañeque (2008).



Fuente: Adaptado de Casado Cañeque (2008).

Con la propuesta en el año 2000 de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** (OMD), planteados como metas del progreso global, se fijó el año 2015 como límite para el cumplimiento de los mismos. Fue en dicho año cuando la Organización de las Naciones Unidas reveló los nuevos **Objetivos de Desarrollo Sostenible**⁴¹ (ODS), que dirigirán las políticas de los distintos actores sociales para que se puedan cumplir hasta el año 2030.

Durante el procedimiento de elaboración de dichos ODS, la tendencia común fue la de considerar las alianzas de los diversos actores

1 Agenda para el Desarrollo Sostenible post-2015, extraído de: www.un.org.

como vía para la resolución de los retos que se plantean en nuestro mundo. Asimismo, la transformación del ámbito de la cooperación y el interés que cada vez más empresas muestran en los problemas sociales y ambientales dan lugar a un escenario favorable para la constitución de iniciativas conjuntas, en las que se aúnan los esfuerzos con el fin de lograr un impacto más notable.

Es en este contexto en el que las alianzas público-privadas para el desarrollo (en adelante, APPD) se sitúan como medio para que fuentes cooperantes, sector privado (sociedad civil y empresas) y sector público deben trabajar con el fin de conseguir los objetivos de desarrollo comunes.

Diferencia entre asociación público-privada y APPD

Dentro del estudio de las APPD, se puede producir una confusión entre los términos alianza público-privada para el desarrollo y asociación público-privada (APP).

Según el Banco Mundial, una APP sería:

Un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública².

De este modo, el término de *asociación público-privada* hace referencia a la situación en la que el sector público actúa como parte contratante. Este tipo de acuerdos se materializa en aquellos servicios cuya prestación es llevada a cabo por un ente privado que ha sido contratado, por ejemplo, por la administración pública. En estas asociaciones, se busca mayor eficiencia. Y esta naturaleza choca con las APPD, caracterizadas por la voluntariedad. Frente a una mera búsqueda de eficiencia,

2 Definición del Public-Private Partnership in Infrastructure Resource Centre del Banco Mundial, extraído de <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/> consultado en febrero de 2015.

las APPD plantean una colaboración que va más allá y busca mejorar la situación de un sector de la sociedad y fomentar el desarrollo a través de la cooperación entre el sector público y el sector privado.

Alianzas público-privadas para el desarrollo

Las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD), como término, no poseen una definición unitaria a nivel internacional. Por tanto, es importante tener en cuenta que existen implicaciones en lo relativo a la falta de una definición universal. Se dará, de este modo, cierta controversia a la hora de distinguir si determinada estrategia queda englobada por las APPD o bien si se trata de una estrategia producto de la responsabilidad social empresarial (RSE), puesto que, como se irá definiendo en los siguientes epígrafes, las APPD son una herramienta en la que se integran esfuerzos del sector público y el sector privado con el fin de mejorar la sociedad.

Definición de las APPD

Las APPD se encuentran en un nivel de concreción muy específico. Implican asimismo una asunción compartida de riesgos y costos, bajo la premisa de beneficios y logros comunes. Pero lo que es realmente relevante es que estos logros serán más sustanciales que aquellos que se hubieran conseguido de manera individual.

Teniendo en cuenta la asunción compartida de riesgos, es comprensible que la puesta en marcha de una ADDP supone un desafío para los sectores implicados, incluyendo el **tercer sector, la sociedad civil**, que ha tenido que cambiar

Las APPD son...

... colaboraciones voluntarias a través de las cuales individuos, grupos u organizaciones se ponen de acuerdo en trabajar conjuntamente para cumplir una obligación o llevar a cabo una iniciativa específica, compartiendo los riesgos, así como los beneficios, y revisando la relación regularmente siempre que sea necesario.

su papel y ceder espacio en materia de colaboración para los dos sectores, el público y el privado.

Así, se han generado muchas expectativas en torno a la extensión de los efectos de las AAPD, así como respecto a la innovación que suponen en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Esta innovación se refiere a que, ahora, el sector privado tiene capacidad de decisión en un campo que hasta hace muy poco era de posesión exclusiva de la sociedad civil.

Para tratar de dar luz al tema del concepto de APPD, a continuación se presentan **algunas definiciones** del término APPD empleadas por actores destacados en la materia.

Tabla 2.
Diferentes definiciones de APPD

| | |
|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| International Business Leaders Forum (IBLF), 1998 | Colaboraciones voluntarias a través de las cuales individuos, grupos u organizaciones se ponen de acuerdo en trabajar conjuntamente para cumplir una obligación o llevar a cabo una iniciativa específica, compartiendo los riesgos, así como los beneficios, y revisando la relación regularmente siempre que sea necesario. |
| Fundación de Naciones Unidas, 2003 | Creación de agendas comunes y la combinación de recursos, riesgos y beneficios. Son colaboraciones voluntarias que se construyen a través de las respectivas fortalezas y competencias de cada aliado, optimizando la asignación de recursos y consiguiendo resultados mutuamente beneficiosos de manera sostenible. Implican interacciones que aumentan los recursos, la escala y el impacto. |
| Fundación DIS Colombia, 2008 | Una alianza de cooperación es una estrategia de trabajo colaborativo entre actores que participan en calidad de socios pares y en pro de alcanzar un propósito común. Esto implica compartir responsabilidades y riesgos, así como potenciar sus capacidades, recursos y aportes para alcanzar mayores impactos o resultados. |
| Aliarse, 2010 | Una alianza público-privada para el desarrollo (APPD) implica un esfuerzo de colaboración entre dos o más organizaciones del sector público y del privado (incluyendo la sociedad civil organizada, SCO), en la que se da un compromiso estratégico y voluntario, con objetivos comunes para promover el desarrollo (aunque puedan tener intereses diferentes), compartiendo riesgos, beneficios y responsabilidades, por medio de la distribución equitativa del poder. |

| | |
|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Agencia Española de Cooperación, 2013 | Una relación voluntaria, colaborativa y formal entre la Aecid, las administraciones públicas de los países socios y una o varias entidades del sector empresarial, de la sociedad civil y del ámbito universitario de España, de los países socios o de terceros países, en la cual se establece un objetivo común, con un demostrable impacto en desarrollo, y en la cual se definen conjuntamente las responsabilidades y se asumen conjuntamente los recursos, los riesgos y los logros. |
|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fuente: Elaboración propia Codespa.

Diferencia entre asociación público-privada y APPD

Dentro del estudio de las APPD, se puede producir una confusión entre los términos alianza público-privada para el desarrollo y asociación público-privada (APP)

Según el Banco Mundial, una APP sería:

un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública³.

En este acuerdo público-privado, el sector público actúa como un contratante, mientras que el privado se constituye como proveedor de servicios. De este modo, ya no se habla de una colaboración voluntaria entre ambos entes, sino de la búsqueda de mayor eficiencia en proyectos de infraestructura, bienes o servicios dentro del ámbito de la administración pública.

3 Definición del Public-Private Partnership in Infrastructure Resource Centre del Banco Mundial, extraído de <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/>, consultado en febrero de 2015.

Tabla 3.
Diferencias entre APPD y APP

| | APP | APPD |
|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ¿Cuáles son sus objetivos? | Es una modalidad de ejecución de contratos para infraestructuras públicas y/o servicios públicos. | Objetivos de desarrollo definidos conjuntamente, vinculación con el sector de la cooperación internacional para el desarrollo y el fomento de la participación del sector privado para conseguir impactos adicionales en desarrollo. |
| ¿Quiénes son los principales actores? | Es una alianza de provisión de servicios/bienes entre el sector privado empresarial (proveedor) y el sector público (cliente). | Todo tipo de actores puede participar en una APPD, y mantienen una relación colaborativa: sector público + fuentes cooperantes + sector privado -empresas- y ONG y sociedad civil, etc. |
| ¿Qué sectores? | Orientado a desarrollar infraestructura y servicios públicos (vial, educativa, salud, etc.). | Se desarrollan en gran diversidad de sectores, normalmente relacionados con mejora de las condiciones de vida de población vulnerable. |
| ¿Qué se mide para comprobar que los resultados esperados se logran? | Se mide el cumplimiento de los contratos, la calidad, la eficiencia y la eficacia en la ejecución de la obra o el servicio. | Se miden los resultados de mejora de la calidad de vida de la población o el impacto logrado en los objetivos de desarrollo perseguidos. |
| ¿Cuál es el carácter de la colaboración? | Obligación de cumplimiento de un contrato establecido. | Son colaboraciones voluntarias regladas normalmente por convenios. |
| ¿Cómo se realiza la gestión de responsabilidades? | Rendición de cuentas unilateral: sector privado rinde cuentas al sector público. | Rendición de cuentas multilateral: todos los actores se rinden cuentas entre sí y comparten beneficios, riesgos y responsabilidades. |

Fuente: Elaboración propia Codespa.

Razón de las APPD

La motivación que mueve los diferentes sectores se podría basar, como se describe en la tabla 2, “Motivaciones, cualidades y aportaciones de los diversos sectores en las APPD”, en una cuestión de derechos para

el caso del sector público, de beneficios para el sector privado y de principios para el tercer sector.

Tabla 4.
Motivaciones, cualidades y aportaciones
de los diversos sectores en las APPD

| SECTOR PRIVADO | TERCER SECTOR | SECTOR PÚBLICO |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>MOTIVACIONES Su principal interés radica en la inversión y la actividad comercial, mediante la creación de oportunidades de empleo y el fomento del crecimiento económico y la innovación y la maximización de los beneficios de los inversores para garantizar inversiones futuras, las que posibilitarán que el sector empresarial continúe innovando.</p> <p>CUALIDADES Basándose en que para ellos es una cuestión de beneficios, el sector empresarial posee inventiva, es rápido y muy preparado.</p> <p>APORTACIONES</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Know-how</i> • Base de empleados/red de venta amplia • Recursos financieros • Capacidad de influencia • Capacidad de invertir en I+D | <p>MOTIVACIONES Su interés busca el desarrollo social mediante la creación de oportunidades y proporcionando apoyo y servicios a aquellos que lo necesitan.</p> <p>CUALIDADES Se basan en principios y demuestran que la sociedad civil es sensible, se hace escuchar y es integradora e imaginativa.</p> <p>APORTACIONES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento • Público objetivo • Confianza • <i>Know-how</i> de trabajo • En países en desarrollo • Contactos BDP • Innovación social | <p>MOTIVACIONES Su principal interés es el cumplimiento de la ley mediante el desarrollo de las regulaciones y mecanismos normativos necesarios y propiciar servicios públicos y básicos para los ciudadanos.</p> <p>CUALIDADES Basándose en que para ellos es una cuestión de «derechos», el sector público proporciona acceso, información, estabilidad y legitimidad.</p> <p>APORTACIONES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Marco regulatorio adecuado • Legislación • Protección a colectivos vulnerables • Estabilidad y garantía para la sostenibilidad de las iniciativas |

Fuente: Elaboración propia Codespa.

Además de las motivaciones de los diferentes actores, es necesario tener en cuenta cuándo resulta necesario plantearse la ejecución de una APPD. Pues bien, atendiendo a lo siguiente, resulta pertinente la ejecución de una ADDP cuando con ella se espera obtener:

1. Aportes de **valor añadido** de cada actor y **sinergia** entre los actores, que hace referencia a la capacidad efectiva de las instancias involucradas en la alianza para sumar elementos sustanciales al interés colectivo de desarrollo. El principio sería que el resultado de la suma de los esfuerzos comunes resulte mayor a los resultados individuales sin colaboración.
2. **Sostenibilidad e impacto**, lo que implica que los resultados de la alianza resulten sostenibles y con un impacto probado. Permite aspirar a que los resultados de la alianza perduren multiplicando las personas beneficiadas de forma ilimitada, superando la lógica de otras soluciones puntuales y limitadas a problemas de largo alcance.
3. **Participación activa de las partes y combinación de recursos invertidos**, en las que cada entidad involucrada participe efectivamente en cada proceso de desarrollo de la alianza aportando al sumario colectivo sus experiencias y capacidades.

CASO 1.

Cadena del bambú en Ecuador
Esta alianza, llevada a cabo en Santo Domingo de los Tsáchilas, Puerto Quito y Quito, está integrada por el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) y la empresa Booframe.

Su objetivo es aprovechar un nicho de mercado mediante la producción de bicicletas de bambú, las que representan un producto diferenciado en el país.

4. **Visión común** de desarrollo, respetando igualmente los intereses de las partes. Esto se materializa en la búsqueda de resultados concretos y de consenso que respondan a líneas estratégicas comunes de todas las entidades involucradas en la alianza, sabiendo que, igualmente, el éxito de la alianza residirá a largo plazo en que se respete y se consiga atender los intereses de las partes.

5. **Eficiencia y eficacia** en la «solución» de desarrollo derivada de

la alianza. Esto tiene sentido en la medida en que la puesta en marcha de una alianza tiene costos de transacción asociados que se justifican siempre y cuando la solución propuesta resulte eficiente en cuanto a costos vs. beneficios y eficaz en términos de conseguir mejores resultados de desarrollo (Loro, 2014) para alcanzar los propósitos sociales.

Clases de ADDP

Clasificación de las APPD según la perspectiva estratégica y el tiempo para la consecución de resultados

Esta clasificación diferencia alianzas público-privadas para el desarrollo tomando como variables los **objetivos**, tiempos, y el nivel de compromiso asumido por los que las conforman. De este modo, según Cideal (2014), se distinguen:

- **Estratégicas:** de medio/largo plazo, acompañadas por un compromiso muy fuerte, orientado a obtener resultados de desarrollo priorizados y consensuados entre los socios.
- **Operativas:** los socios involucrados se articulan en intervenciones (proyectos y programas) específicos y que aportan/contribuyen a la consecución de objetivos de desarrollo.
- **Colaboraciones puntuales:** la participación de los socios es puntual en virtud de aportes (financieros, técnicos y humanos). En el tiempo, este tipo de APPD son cortas, lanzadas con el objetivo de mejorar una situación concreta y repentina en el menor tiempo posible.

Actores de las APPD

Como se ha ido desarrollando hasta el momento, las ADDP están compuestas por actores de distinta naturaleza: uno perteneciente al entramado de la administración en cualquiera de sus niveles (sector público) y otro de naturaleza privada.

Puede darse el caso también de que esta ADDP esté compuesta (además de por sector público y sector privado) por actores del sector de la cooperación. La integración del sector de la cooperación internacional es destacable, puesto que actúa como garante de que el objetivo de desarrollo se cumpla o bien de que al menos los movimientos tomados por ambos sectores sean los adecuados para la consecución del objetivo.

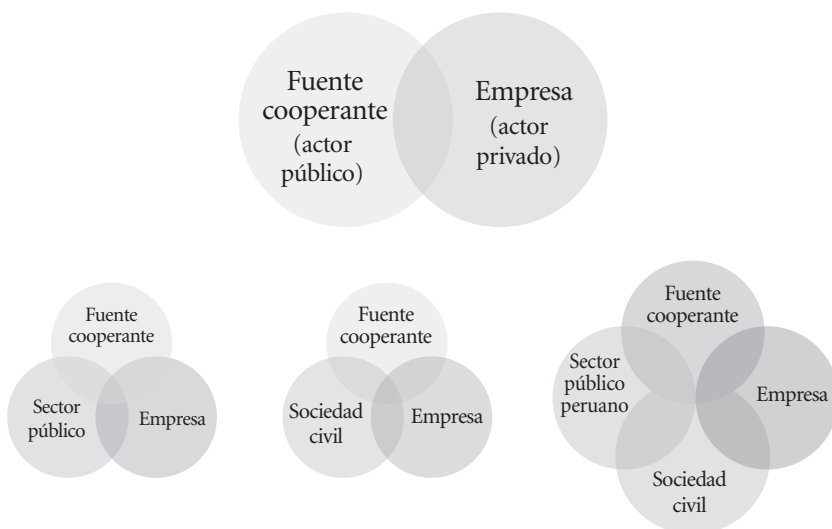
La contribución de los actores y su rol en las APPD

a. Diversos actores, diversos roles

El papel que desempeña cada actor dentro de las APPD no es estático, sino variable. Si bien el futuro parece ir dirigido a la difusión de los roles con la integración de los partícipes, existen antecedentes teóricos relativos a las motivaciones, aportaciones y funciones que los tres sectores, y los actores de cooperación pueden aportar en el marco de la colaboración para el desarrollo.

Figura 1.

Formas que pueden adoptar las APPD según los actores que participan



En la siguiente tabla, en la que aparecen combinados elementos de la tabla 4, se presenta un esquema sobre lo expuesto en relación con los actores.

Tabla 5.
Motivaciones, aportaciones y potenciales beneficios de las APPD para los distintos actores

| | SECTOR PRIVADO | FUENTES COOPERANTES | SECTOR PÚBLICO |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MOTIVACIONES | <p>Su principal interés radica en la inversión y la actividad comercial, mediante la creación de oportunidades de empleo y el fomento del crecimiento económico.</p> | <p>Su interés es la implementación de las políticas de cooperación al desarrollo de los respectivos gobiernos, a través de las que se busca el desarrollo social de sociedades desfavorecidas de zonas en desarrollo.</p> | <p>Su principal interés es el cumplimiento de la ley mediante el desarrollo de las regulaciones y los mecanismos normativos necesarios y propiciar servicios públicos básicos para los ciudadanos.</p> |
| APORTACIONES | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Know-how</i> sectorial especializado (asistencia técnica y transferencia metodológica). • Capacidad para generar empleo y relaciones comerciales con pequeños proveedores y distribuidores. • Base de empleados y profesionales expertos en diversos ámbitos. • Redes de venta y canales de comercialización. • Poder y/o capacidad de influencia política y social. • Capacidad de invertir en I+D. • Recursos financieros. | <ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento del público objetivo (expectativas, necesidades y hábitos). • <i>Know-how</i> de especializado en desarrollo (asistencia técnica y transferencia metodológica). • Garantía de transparencia, confianza y legitimidad social. • <i>Know-how</i> de trabajo en zonas en desarrollo. • Contactos en el sector de la cooperación al desarrollo. • Capacidad para llevar a cabo Innovación Social. • Recursos financieros. • Experiencias validadas en otros países. | <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para implementar el marco regulatorio y la legislación. • Normas de protección a colectivos vulnerables. • Provisión de información oficial y datos estadísticos veraces. • Posibilidad para brindar incentivos (legales, tributarios, etc.) para las empresas. • Capacidad para proporcionar estabilidad. • Capacidad para poner en marcha mecanismos de garantía para la sostenibilidad de las iniciativas de desarrollo. Recursos financieros. |

| | | | |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| POTENCIALES BENEFICIOS | <p>Mejora de la imagen y reputación.</p> <p>Consecución de la licencia social para operar.</p> <p>Mejora del diálogo con los grupos de interés.</p> <p>Acceso a mercados.</p> <p>Acceso a relaciones y contactos con el sector público.</p> <p>Cofinanciación de las estrategias de RSE+D (apalancamiento financiero).</p> <p>Posibilidad de aplicar innovación en las estrategias de RSE+D (cadenas de suministro responsable, voluntariado corporativo, etc.).</p> | <p>Posibilidad de aplicar innovación en las estrategias de desarrollo.</p> <p>Cofinanciación y escalamiento de las estrategias de desarrollo.</p> <p>Logro de políticas de desarrollo más favorables para la población vulnerable.</p> <p>Acceso a conocimiento técnico especializado.</p> <p>Impactos de desarrollo más escalables y sostenibles.</p> | <p>Cofinanciación y escalamiento de las políticas de desarrollo.</p> <p>Mejora de la imagen ante la sociedad y los votantes.</p> <p>Mayor solvencia y confiabilidad ante la sociedad.</p> <p>Mejora de las capacidades técnicas y de gestión.</p> |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Elaboración propia de Codespa con base en información consultada (IBLF, Aliarse, Cideal y otros, 2015)

b. La empresa y su contribución al desarrollo

Como se ha venido desarrollando hasta ahora, la pluralidad de actores es un rasgo inherente a la APPD. La presencia del sector privado implica un impulso hacia un objetivo destacable, mayor participación de la empresa en el desarrollo. A lo largo de la presente sección se profundizará en lo que está sucediendo dentro del marco empresarial y cómo éste contribuye al desarrollo. Así, se logrará una visión más clara del entramado de las APPD, adquiriéndose la perspectiva que trate a las APPD como un instrumento que permita que la empresa participe más activamente en la consecución de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible**.

En el ámbito de la cooperación al desarrollo, se tiene ya por asumido que la empresa ha de ser responsable y contribuir positivamente al entorno. Pese a que anteriormente existía un debate relativo a si procedía o no colaborar con la empresa privada en el ámbito del desarrollo, hoy en día se ha superado dicha controversia y, de forma opuesta, lo que se busca es desarrollar mecanismos que permitan la colaboración con el sector privado. A escala global, el sector de la cooperación al desarrollo convoca hoy en día empresas, con el objetivo de lograr eficacia en los proyectos de colabo-

ración. Tanto los Gobiernos como las agencias de cooperación al desarrollo han comenzado a buscar vías para la integración del sector privado empresarial en las iniciativas de desarrollo, para conseguir así lanzar estrategias que puedan hacer frente a todos los desafíos que se plantean hoy en día.

Así, diversas agencias de cooperación internacional y multilateral consideran ya que la empresa es un actor más dentro de las estrategias y las políticas orientadas al desarrollo. Las estrategias, las políticas y los planes de desarrollo más recientes ya contienen menciones y herramientas concretas que se refieren a la participación de la empresa privada. De este modo, se hace tangible la idea de colaboración entre fuentes de cooperación al desarrollo y empresa privada. Este hecho se traslada a los organismos nacionales, de manera que puedan encargarse de establecer alianzas con el sector privado para mejorar los niveles de calidad de vida y bienestar, entre otros, de la población.

Por otra parte, cada vez queda más claro que, a nivel global, se da un reconocimiento sobre el aumento de la participación del sector privado empresarial en aspectos como la lucha contra la pobreza, la acción tras catástrofes naturales, las crisis humanitarias y el desarrollo sostenible (Reid, Hayes y Stibbe, 2015). Nacen así, dentro de la estructura empresarial, nuevas formas de contribuir con la sociedad y el medio ambiente, que suman tanto aportaciones económicas como otros valores de las empresas, como serían el conocimiento de los empleados, la innovación,

CASO 2. CADENA DEL CACAO EN ECUADOR

Centrado en las zonas de Esmeraldas, Manabí, Bolívar, Los Ríos, Guayas y El Oro, esta APPD fue integrada por el Ministerio de Industrias y Productividad (Mipro) y las empresas Chocoexport y Maquita Cushunchic (MCCH). A través de esta lianza se busca generar mayor valor agregado al tiempo que se mejoran los procesos productivos de pequeños y medianos productores de cacao. Se trata de obtener productos semielaborados de cacao en un primer momento (por ejemplo, pastas y tabletas), siendo este el primer paso para una incursión en el mercado de los chocolates finos (alto porcentaje de cacao). El objetivo final es una diferenciación productiva en términos de calidad.

Fuente: FAO

el poder de ejercer influencia, el contacto con el consumidor y demás factores implicados en la responsabilidad social empresarial (RSE), que son extrapolables a las APPD.

Puntos de partida para la conformación de APPD

Para concluir, se incluyen en el presente apartado los diferentes procedimientos mediante los cuales se puede crear un ADDP.

1. La consolidación de iniciativas de participación multilateral (que, en un principio puede estar compuesta por sólo dos actores), de perfil coyuntural, o entendidas con una extensión y un alcance claramente delimitados, que van desarrollándose en el tiempo y constituyéndose en iniciativas más estructuradas y que terminan consolidándose con la formación de una alianza.
2. Estrategias dirigidas al fomento de la actividad y a la integración de actores cuya participación resulta crucial para mejorar las condiciones de determinado sector de la población. Este proceso es impulsado por agencias de cooperación y entidades gubernamentales.

Sea quien sea el actor que inicia el proceso de conformación de una APPD, lo cierto es que existen determinadas pautas comunes en cuanto a las relaciones entre los actores, de acuerdo con el lugar en el que se origina la alianza. En la tabla 6, se muestra una serie de comportamientos que facilitan una visión más clara de las entidades que impulsan la formación de las APPD.

Tabla 5.
Vías de conformación de una APPD

| No. | PRIMERA ACCIÓN Detonador de la búsqueda de hacer consenso para APPD | Segunda acción Instancia identificada como aliado estratégico para sumar a otros actores de la APPD | Tercera acción Consenso de actores para sumar esfuerzo en una APPD |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Entidad gubernamental necesita alcanzar un resultado de desarrollo. | Organismo de cooperación internacional como socio y respaldo. | Sector privado y sociedad civil como socios de desarrollo con la APPD. |
| 2 | Organismo de cooperación impulsor de una estrategia alternativa de desarrollo. | Entidad gubernamental receptiva de la nueva estrategia de desarrollo. | Sector privado y sociedad civil como socios clave y visibilizados en la APPD. |
| 3 | Sector empresarial comprometido con el desarrollo. | Entidad gubernamental y organismo de cooperación como fuentes de financiación. | Sociedad civil como difusores y validadores de la APPD. |
| 4 | Sociedad civil busca ventanas alternativas de financiamiento. | Entidad gubernamental como avalador de la iniciativa. | Organismo de cooperación y sector privado como fuentes de colaboración y financiamiento de la APPD. |

Fuente: Elaboración propia Codespa

Conclusiones y lecciones aprendidas

En este apartado final se presenta un estudio sobre las **lecciones aprendidas** respecto de la creación y la gestión de las APPD. Así, se ofrecen recomendaciones extraídas del proceso de investigación realizado por Codespa.

a. Confianza en dos niveles: institucional y técnico

En todo el desarrollo conceptual de las APPD se distinguirá como fundamental la confianza entre los socios. En la práctica, la forma de lograr esta confianza está marcada por la creación de mecanismos de coordinación y de comunicación que sean permanentes, acompañados por procesos operativos y de reporte claros a todos los niveles.

De este modo, se deberán crear espacios en los que sean posibles la coordinación y la comunicación, tanto a nivel estratégico y directivo

como al nivel de trabajo. Algunas de estas herramientas pueden ser los órganos de dirección y gestión, complementados por otros espacios como pueden ser las reuniones operativas o los grupos de trabajo on-line.

Combinando todos estos elementos, la confianza se va construyendo bajo unos pilares sólidos, siempre y cuando se establezcan desde un principio «las reglas del juego». A partir de ahí, la confianza deberá ser cuidada y conservada por los miembros de la alianza, de manera que deberán mantenerse siempre los canales de información abiertos y alertar a los integrantes de la alianza de los posibles obstáculos con los que se puedan topar.

Respecto a lo anterior, es importante tener en cuenta que el acuerdo que se establece con la APPD tiene que ser **conjunto** e igual para todos los miembros dentro de la alianza. Se trata así de evitar que se formen convenios *interpartes* que puedan contener diferentes condiciones, produciéndose desigualdad entre los integrantes de la alianza. Así las cosas, se tendrá que instar a la firma de un convenio global, en el que las condiciones y compromisos de todos los miembros queden reflejadas, siendo cada uno de ellos consciente de su rol.

b. Concertación de herramientas desde el comienzo

Dentro del nivel más operativo de las alianzas, un factor que añade complejidad es, generalmente, la diversidad de procesos que tienen lugar dentro de cada institución miembro de una APPD. Debido a esto, es recomendable que la alianza tenga sus propios mecanismos unificados para todos los miembros. Esta sección se refiere a instrumentos como la metodología del monitoreo y el seguimiento o el modelo financiero.

Será, por tanto, vital que estas herramientas consensuadas sean definidas desde el comienzo de la alianza, para que cada miembro pueda extraer la información clave y la adapte a sus requisitos organizacionales internos.

De no darse lo que se explica arriba, podría suceder que, al no existir un mecanismo, cada miembro decida que la información se elabore y se transmita siguiendo sus propios criterios, de manera que el costo administrativo de la alianza resulta muy elevado, ya que habría que elaborar paquetes de información muy similares en varios formatos diferentes.

Estos formatos y mecanismos unificados deberán observar dos dimensiones: por un lado, los reportes y el seguimiento sobre proyectos productivos, y, por otro, el estado de la salud de la alianza en sí misma.

c. Contemplar el tiempo de gestación de la alianza

Cabe destacar que, dentro de la cronología de trabajo de una APPD, se incluye un tiempo en el que las partes pueden conocerse mutuamente. Este período de gestación de la alianza tiene lugar antes de iniciar cualquier intervención. El objetivo sería contar con un tiempo suficiente para conocerse a nivel institucional, para definir cuáles, probándose así que se dará un entendimiento que resulta necesario para la creación de una alianza. Sólo de este modo podrá alcanzarse la confianza anteriormente descrita.

Para un mejor proceso de entendimiento, resulta útil un análisis cruzado de misión, visión y valores de las diferentes instituciones que toman parte en la alianza. Asimismo, será de ayuda un análisis de las áreas de trabajo, los puntos de RSE y la acción social de la empresa, acompañado por el significado que ésta provee para «desarrollo». A través de esta práctica, se pueden detectar rápidamente qué puntos tienen en común los miembros y en cuáles deberán aunar fuerzas para lograr mejor grado de entendimiento.

d. APPD orientadas a resultados para lograr un mayor impacto

Cuando se constituye una alianza, deben establecerse metas y objetivos específicos y que, además, sean medibles, así como aquellos indicadores que servirán para probar que los objetivos se han logrado.

En la publicación de USAID (Re) *Valuing Public-Private Alliances: an Outcomes-Based Solution*, los expertos de Mission Measurement⁴ recomiendan la adopción de alianzas orientadas a resultados.

4 United States Agency for International Development: Private Sector Alliances Division and Mission, Measurement, LLC. (2010). *(Re)Valuing Public-Private Alliances: an Outcomes-Based Solution*.

Siguiendo esta tesis se impone la visión de que las alianzas no se centren en medir su propio valor, sino que se adopte una perspectiva crítica del estudio de la estrategia de la alianza, basada en los tres siguientes puntos.

- **El enfoque de la alianza hacia resultados concretos:** cambios sociales que sean tangibles.
- **Centrarse en las métricas «que importan»**, es decir, centrarse en los indicadores que son relevantes para el resultado o el impacto que se pretende tener en la sociedad. Asimismo, dichos indicadores deberán reflejar el valor de la asociación y deberán probar además la efectividad (eficacia sumada a eficiencia) de la alianza. Los indicadores deberán, por tanto, tener en cuenta el valor de lo que consigue la alianza dedicando sus esfuerzos y, además, en términos de contribución.
- **Un giro estratégico hacia alianzas construidas sobre intereses compartidos.** Las alianzas deberán ser establecidas sobre la base de una serie de objetivos que sean cuantificables, a fin de que éstas aumenten su valor. «Las alianzas serán más valiosas y probablemente más sostenibles» si se da mayor énfasis a los intereses compartidos. Con el fin de aumentar el valor de las alianzas, los autores afirman que las alianzas deben ser establecidas sobre la base de un conjunto explícito y cuantificable de resultados establecidos y compartidos.

e. Visión compartida de trabajo con la sociedad

Los aliados, como se adelantaba previamente, deberán compartir el modelo de intervención social, así como la metodología. De este modo, algunos elementos importantes a determinar y consensuar serán:

- **Colectivos o comunidades** que se verán o son susceptibles de estar presentes e implicados en la intervención. Por ejemplo, comunidades indígenas, mujeres en situación de exclusión, jóvenes en riesgo, etc.

- **Qué dimensión será el objeto de apoyo.** Por ejemplo, concretar si se apoyarán buenas organizaciones con capacidad de poner proyectos en marcha o, por el contrario, proyectos buenos de organizaciones no tan sólidas, etc.
- Determinar qué **criterios de valoración se van a seguir** para designar aquellas personas, comunidades o colectivos que se apoyarán, estandarizarlos y elaborar herramientas para llevar a cabo esa valoración.
- Consensuar qué **procedimientos de acompañamiento** y seguimiento se emplearán para el apoyo y monitorización de las iniciativas que se lleven a cabo.
- **Estandarizar** no sólo los mecanismos de reporte de las iniciativas sociales que se apoyen, sino también las **herramientas que se van a facilitar a estas personas o colectivos** para que puedan lanzar sus proyectos y propuestas. Por ejemplo: formatos estándar de diagnóstico organizacional, formatos de contabilidad, actas, reglamentos, estatutos, etc.

f. Evitar el «piloto automático» en la gestión de la alianza

En el libro *Alianzas sociales en América Latina* (2005), Austin y Reficco escriben un capítulo sobre «La gestión de la alianza», en el que señalan que «difícilmente una colaboración puede funcionar como un motor de crecimiento para las organizaciones participantes, si los socios asumen que puede operar en “**piloto automático**”». De esta forma, los autores insisten en que los beneficios y las bondades no surgen del simple hecho de trabajar en alianza, sino que el éxito de las alianzas viene determinado por un importante esfuerzo de coordinación y gestión. Así, una de las recomendaciones sería tener siempre en cuenta este aspecto y asegurarse de que una de las instituciones de la alianza se encargue de coordinar la alianza.

De este modo, la figura de coordinador de la alianza tendrá que centrarse en los aspectos de comunicación entre las partes, la transparencia, y asegurarse de que los miembros dediquen el tiempo y el esfuer-

zo necesarios a las acciones y metas planteadas en el marco de la alianza, garantizándose así el cumplimiento futuro de los objetivos.

El gestor de la alianza, preferiblemente, debería formar parte de la plantilla de una ONG o bien de una organización intermediaria. Esta preferencia se debe a que se trata de garantizar mayor equilibrio entre la participación activa del resto de empresas y las administraciones miembro, y tener suficiente autonomía en la dirección del proyecto. Este gestor deberá tener capacidad como gerente y experiencia en el manejo de alianzas público-privadas o bien iniciativas de un perfil similar. Asimismo, deberá contar con experiencia previa en proyectos de desarrollo.

Atendiendo a las funciones del gestor, éste deberá atender al desarrollo de herramientas y mecanismos concretos que devienen necesarios a lo largo del proyecto. También deberá estudiar el comportamiento de los miembros y ejercer una labor de orientación. Finalmente, deberá ejercer un seguimiento sobre las actividades de cada miembro, garantizando que estos ejercen sus labores de manera adecuada y, en el supuesto de que se produzca algún conflicto, tendrá que aplicar los mecanismos de rectificación o salida de la alianza.

g. Dar la importancia que se merece a la visibilidad

Cuando se lanza un proyecto de APPD, el aspecto de la visibilidad resulta complejo. Resulta, por tanto, aconsejable definir desde un principio la imagen de la alianza y cómo se verán las diferentes instituciones miembros.

Así, se han de diseñar diferentes mecanismos de comunicación y visibilidad, que quedarán debidamente recopilados en un «manual de visibilidad», que contendrá los formatos y las directrices de aplicación. Se trata así de evitar hipotéticos conflictos de visibilidad.

Del mismo modo, es importante reflejar en dicho manual de visibilidad las condiciones de visibilidad de algún socio en concreto y determinar las condiciones de visibilidad de los miembros, dispuestas de acuerdo con su nivel de contribución e implicación.

h. Reconocimiento mutuo de los miembros de la APPD... y paciencia

El hecho de que los miembros reconozcan los demás los puntos fuertes que aportan a la alianza es, sin duda, un factor que hay que tener en cuenta al estudiar una alianza. Asimismo, el respeto mutuo y la confianza en las capacidades de ambas partes son algo que debe ser trabajado, sobre todo en aquellos espacios en los que la distancia entre empresas y ONG es importante.

Las ONG pueden asumir un papel didáctico, en el que acercan a la empresa a cómo puede influir en la sociedad y el desarrollo si reconsidera su comportamiento en el mundo de los negocios. De este modo, dichas organizaciones son capaces de hacer ver a las empresas el gran poder de influencia que tienen en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

En cualquier caso, es importante ser paciente. Las alianzas público-privadas para el desarrollo requieren tiempo, y los resultados no son inmediatos, sino que se obtienen en el mediano/largo plazo, aunque es indudable que tienen el potencial de cambiar tanto a sus miembros como a la sociedad.

Referencias Bibliográficas

- Agenda para el Desarrollo Sostenible post-2015, extraído de: www.un.org
- Austin, J.; Reficco, E.; Equipo de Investigación SEKN. (2005). *La gestión de la alianza. Alianzas sociales en América Latina*.
- Banco Mundial. Definición del Public-Private Partnership in Infrastructure Resource Centre, extraído de <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/>, consultado en febrero de 2015.
- Casado Cañeque, Fernando (2007). *Alianzas público-privadas para el desarrollo*. Fundación Carolina.
- FAO (2013). Alianzas público-privadas para desarrollo de Agronegocios. Informe de país: el Ecuador Estudios de casos de países-América Latina. Roma.
- Fundación Codespa (2013). *Alianzas público-privadas para el desarrollo. Modelos para llevar a la práctica la innovación social empresarial*. Madrid.
- Fundación Naciones Unidas (2003).

- Reid, S., Hayes, J.P., y Stibbe, D. (2015). *Platforms for Partnership: Emerging good practice to systematically engage business as a partner in development. The Partnering Initiative.*
- Tennyson, Ros (2003). *Manual de trabajo en Alianza (Partnering Toolbook). International Business Leaders Forum.*
- United States Agency for International Development: Private Sector Alliances Division and Mission, Measurement, LLC. (2010). *Re-Valuing Public-Private Alliances: an Outcomes-Based Solution.*

Los procesos de desarrollo provincial: un desafío compartido entre el sector público y el privado

Carlo Ruiz Giraldo

Introducción

El desarrollo debe ser comprendido como un proceso multidimensional que plantea que nada que disminuya los derechos de las personas, las comunidades y la sostenibilidad ambiental del planeta pueda considerarse como progreso. Esta concepción abarca la construcción de esquemas que ofrezcan oportunidades de trabajo decente y que mejoren la calidad de la educación, la igualdad de género, la protección social y los sistemas de cuidado de los hogares, el desarrollo de comunidades seguras y que cuiden el medio ambiente (PNUD, 2016, p. 34).

Las políticas públicas nacionales enmarcadas en la Constitución de la República deben contemplar estas referencias. Su proceso de formación debe incorporar mecanismos para identificar problemas, analizar alternativas y definir mecanismos de implementación acordes con las realidades de los territorios. El desarrollo local debe complementarse con el desarrollo de los mercados internos y la inclusión productiva (PNUD 2016, 62). De aquí la importancia del involucramiento proactivo de los gobiernos locales, los que no solamente deben contribuir con el fomento productivo, ya que una intervención sin tomar en cuenta la concepción integral arriba mencionada limitará la sostenibilidad de los procesos.

Una adecuada integración de las visiones nacionales y locales mejora el alcance de las políticas públicas, haciendo que estas dirijan sus es-

fuerzas hacia objetivos comunes de largo plazo, independientemente de períodos electorales o tendencias políticas. La visión local permite que los esfuerzos de desarrollo económico sean sostenibles e inclusivos, cosa que es muy poco factible si sólo se toma en cuenta una visión nacional de la problemática. Esta visión local y nacional debe hacer una adecuada identificación e integración de los actores clave. Universidades, sector privado y sociedad civil deben formar parte del debate del desarrollo local. Cada uno de estos actores cuenta con un rol importante y complementario. Su exclusión mina considerablemente las posibilidades de construir un proceso sostenible e inclusivo.

La Constitución promulgada en el año 2008 plantea cambios estructurales que se desarrollan en tres ideas básicas (Pinzón Medina, 2015):

- La recuperación del rol del Estado en el desarrollo nacional en tanto que regulador.
- La garantía a los habitantes del Estado ecuatoriano al buen vivir, entendido como un conjunto de derechos gracias a los cuales las personas pueden desarrollar sus capacidades en función de sus propias decisiones de vida.
- Los derechos de la naturaleza, entendidos como limitaciones al uso de los recursos naturales del Estado cuando dicho uso genere impactos irreparables al ambiente.

Estas tres ideas con conceptos pueden plantear, dependiendo de la visión del Gobierno de turno, un dilema complejo. En la medida de las interpretaciones que cada Gobierno haga de estas ideas, la recuperación del rol de Estado y la garantía del buen vivir pueden reñir con la protección de los derechos de la naturaleza, ya que es necesario extraer recursos naturales para garantizar los derechos de los habitantes. Asimismo, otra visión puede interpretar que el rol del Estado es justamente proteger el buen vivir, el que está ligado totalmente a los derechos de la naturaleza, y, por ende, cesar las actividades extractivas de los recursos naturales. Esto tendría el efecto práctico a corto plazo de poner en aprietos las arcas fiscales, que aún no han logrado generar una transición que haga que los ingresos provengan de la prestación de servicios, com-

plicando la inversión pública en la prestación de servicios como salud, educación, seguridad, etc.

En la medida en que el Ecuador no consolide a largo plazo una transición del modelo extractivista de su economía, este dilema se presentará irremediablemente.

En este artículo se plantea una discusión acerca del rol del sector privado en los procesos de desarrollo multidimensional local, en particular aquel que tiene en la generación de mercados inclusivos que se abarcan en la competencia de fomento productivo, a cargo de los gobiernos provinciales. Estos, a su vez, favorecen la inclusión social a través de inversiones públicas, las que reducen la desigualdad y mejoran la inclusión.

Estas dinámicas son el escenario actual para la búsqueda de un desarrollo local que, por una parte, sea inclusivo y multidimensional y que, al mismo tiempo, identifique fórmulas que permitan garantizar el buen vivir y los derechos de la naturaleza.

De aquí que se plantee una solución a través de las alianzas público-privadas en el nivel intermedio de gobierno local. Los gobiernos provinciales tienen entre sus competencias el fomento productivo, la gestión del ambiente, el turismo, el riego y la planificación del territorio, instrumentos que pueden ser clave para el desarrollo de propuestas innovadoras de trabajo en asocio con el sector privado, en un esquema de riesgo e inversión compartidos que permita delinear una mejor mecánica de sostenibilidad a los proyectos de desarrollo.

Se ha seleccionado como elemento de análisis el desarrollo de mercados inclusivos a través de las iniciativas público privadas, en la medida en que este concepto abarca una interacción equitativa entre los actores del desarrollo económico, así como el establecimiento de relaciones justas entre los compradores y los proveedores.

Las alianzas público-privadas como realidad del desarrollo económico local

Las alianzas público-privadas

El Banco Mundial describe las alianzas como un acuerdo entre el sector público y el privado, en las cuales el primero encarga al segundo la prestación de un servicio o bien¹. La alianza público-privada contempla además un factor adicional que define la relación del encargo, que es el riesgo compartido de una inversión para la prestación de dicho servicio o bien. No debe confundirse con una tercerización, ya que, en el caso de una alianza público-privada, es el sector privado el que asume riesgos de inversión, a diferencia de un proceso de concesión, en el que es el sector público el que hace la inversión y se la entrega a un ente privado para su gestión y su administración.

La Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera publicada, en el Registro Oficial Suplemento 652 de 18 de diciembre de 2015, describe las iniciativas público-privadas de la siguiente manera:

Art. 2.- *Ámbito.* Esta Ley se aplica a las asociaciones público-privadas que tienen por objeto la provisión de bienes, obras o servicios por parte del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Los proyectos públicos aprobados se beneficiarán de los incentivos propuestos en esta Ley, de conformidad con los acuerdos establecidos por las partes.

La ley plantea en su artículo 3 que dichas alianzas deben estructurarse con base en seis principios (figura 1):

1. Sostenibilidad fiscal. Ligada a una estimación real de las capacidades de las finanzas públicas para emprender en un proyecto de riesgo compartido.
2. Distribución adecuada de riesgos compartidos. La valoración del riesgo en el que incurren los actores públicos y privados

1 <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/definicion>

es un ejercicio que debe realizarse utilizando las herramientas financieras del caso, para tener una estimación cercana de las potenciales pérdidas o ganancias, así como una idea del tiempo de retorno de las inversiones realizadas. Estos ejercicios permiten acordar la distribución de los riesgos de forma justa en función de la inversión realizada.

3. Valor por dinero. Optar por la figura de alianza público-privada debe ser una alternativa en la que se maximice la cantidad de beneficios que se deben obtener y una cantidad determinada de dinero manteniendo la calidad. Esto se logra gracias a ventajas que los socios aportan, las que pueden ser innovaciones tecnológicas, metodologías, capital a menor costo, etc.
4. Respeto a los intereses y derechos de los usuarios. La opción por esta modalidad debe garantizar estándares de calidad y los derechos de los consumidores. Se asume que esta disposición incorporada en la ley se ha añadido con base en experiencias fallidas de tercerización o delegación de servicios, en cuyos contratos no se contempló este tipo de seguridades.
5. De los derechos de propiedad. Este principio está ligado a la seguridad jurídica necesaria para la toma de decisiones y el análisis de riesgo. La incertidumbre normativa en cuanto a la propiedad y los derechos derivados de la misma son fundamentales para la toma de decisiones para emprender en un negocio público-privado.
6. Cobertura e inclusión social. Este principio incorpora un elemento al análisis de la rentabilidad de un proyecto. El ejemplo más ilustrativo es el de una alianza para establecer un servicio (transporte, telecomunicaciones, energía) en el cual existen áreas o sectores en los que la prestación del mismo no es rentable (por ejemplo, una ruta aérea con baja demanda o la inversión en una red eléctrica en una zona con pocos clientes). En estos casos, a pesar que la rentabilidad económica sea negativa, existen razones de interés social que se convierten en excepciones al análisis eminentemente financiero y eco-

nómico. En este caso, se toma en cuenta la rentabilidad social en la medida en que una inversión que no arroja retornos monetarios debe hacerse ya que es vital para dotar de servicios públicos a la población que tiene derecho a recibirlos, cumpliendo así el Estado su obligación constitucional. La ley incluso determina que, de ser el caso necesario, pueden establecerse subsidios temporales para garantizar el servicio, en particular a los grupos de atención prioritaria o población vulnerable. Otro elemento adicional que incorpora esta disposición es la preferencia que debe darse al personal y los bienes y servicios de origen nacional y favorecer la transferencia de tecnología.

Figura 1
Principios legales de las alianzas público privadas



Fuente: Art. 3 Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera / Elaboración propia.

El marco nacional vigente establece además una serie de incentivos para fomentar la implementación de estas mecánicas de trabajo. Esta medida de política pública busca entonces hacer atractivo el mecanismo para su implementación.

Para efectos de la discusión, utilizaremos un concepto más extenso que el de la norma nacional, entendiendo las alianzas público-privadas como aquellas iniciativas de socio entre un gobierno provincial y un actor del sector privado para llevar adelante un proceso de desarrollo económico y fomento productivo en el territorio. Esta discusión nos lleva, inevitablemente, a la necesidad de establecer una relación entre las competencias del gobierno provincial y el desarrollo económico.

El ámbito del desarrollo económico de los gobiernos provinciales

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (Cootad) asigna a los gobiernos provinciales una serie de competencias que marcan un espacio de trabajo claro con respecto a las acciones que esta institución puede desarrollar (tabla 1).

Manteniendo la lógica expresada en la introducción, ampliaremos el concepto del fomento productivo y el desarrollo económico a un espectro que incorpora el desarrollo económico inclusivo, acorde con los criterios de desarrollo multidimensional.

Los gobiernos provinciales, que centran su área de acción en las zonas rurales de la provincia cuentan con una visión integral y cercana del territorio, así como de las dinámicas productivas que en él se desarrollan. Su relación con los actores vinculados con la producción es constante y la información que pueden generar tiene un valor agregado en la medida en que existe una relación de cercanía o red. De igual forma, la comprensión de la realidad productiva local abarca el funcionamiento de los mercados, sean internos o externos, rurales o urbanos.

Tabla 1:
Competencias y facultades de los gobiernos provinciales vinculadas con el desarrollo económico inclusivo (arts. 41 y 42 del Cootad)

| COMPETENCIA | FACULTAD | COORDINA CON |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------------|
| Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias | Gestión | Gobierno central |
| Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego | Regulación Gestión | Gobierno central |
| Gestión ambiental provincial | Regulación Gestión Control | Gobierno central |
| Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y microcuencas | Gestión | Gobierno central Gobierno municipal |
| Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas | Planificación Gestión | Gobierno central Gobierno municipal |
| Planificar el desarrollo provincial y formular planes de ordenamiento territorial de manera articulada en el marco de la interculturalidad y la plurinacionalidad y el respeto a la diversidad | Planificación | Gobierno central Gobiernos locales |
| Promover y patrocinar las culturas, las artes y actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural | Gestión | Gobierno central Gobiernos locales |
| Desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincia | Gestión | Gobierno central |

Fuente: Cootad, arts. 41 y 42 / Elaboración: propia

Cabe señalar que no solamente el desarrollo de actividades productivas tiene un impacto importante en el desarrollo económico inclusivo. También lo tiene la gestión de otras competencias, como la construcción de vivienda social, la promoción del arte y la cultura y la prestación de servicios para la garantía de derechos, que son actividades que generan un capital social importante, vital para el desarrollo multidimensional de las comunidades. Estas competencias dan también paso a que pueda optarse por esquemas de alianza público-privada para su desarrollo.

Los actores locales del desarrollo y su gobernanza

Se pueden identificar de manera general cuatro actores principales en los procesos de desarrollo local:

- El Estado, a través del Gobierno central y los gobiernos locales
- El sector privado y la economía popular y solidaria
- La academia
- La sociedad civil organizada

En la realidad ecuatoriana, la gobernanza, entendida como un proceso en el cual los actores establecen una serie de acuerdos escritos y no escritos alrededor de un asunto de interés común (Velasco Portilla, 2011), se manifiesta de manera interesante en los territorios intermedios. El gobierno provincial establece una serie de relaciones a través de varios mecanismos, entre los cuales están medios de comando y control (como en el caso de la gestión del acceso al agua), acuerdos colaborativos (como, por ejemplo, convenios con asociaciones productivas) y dotación de servicios (vías, centros de transferencia, asesoría técnica especializada agropecuaria). Su relación con los actores es estrecha, en la medida en que su subsistencia es simbiótica con el entorno productivo.

Dependiendo de las capacidades financieras de los gobiernos provinciales, estos desarrollan una serie de programas y acciones ligados a la gestión de sus competencias. Es aquí en donde se perfilan oportunidades que pueden formalizarse bajo el esquema de una alianza público-privada. Cabe señalar que este tipo de iniciativas no es nuevo en las provincias ecuatorianas. El hecho de que las mismas funcionen adecuadamente depende a su vez del hecho de que existe una relación de trabajo colaborativo entre los actores del desarrollo arriba identificados. Un trabajo aislado sin tomar en cuenta las necesidades locales o prioridades provinciales genera procesos de suma cero en el territorio, reduciendo la eficacia de las inversiones públicas y duplicando los esfuerzos e inversiones del sector privado y de la economía popular y solidaria.

Experiencias y oportunidades de desarrollo económico inclusivo

Tomando en consideración un concepto más amplio de un asocio público-privado, que no se limita a las características formales de un acuerdo legal, los gobiernos locales en el Ecuador han desarrollado varias experiencias de asocio público-privado. Podemos mencionar el caso de la Agencia de Desarrollo de Quito, Conquito, la que ha venido asesorando a asociaciones de productores de café en la zona del noroccidente del cantón Quito. Este trabajo sostenido, que se inició hace varios años, ha permitido un mejoramiento de los varietales de café, haciendo que el posicionamiento de la marca Café de Quito sea una realidad. De manera coordinada con el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (Magap)²², los gobiernos provinciales apoyan la renovación de plantas de cacao en el marco del plan de reactivación del cacao. Sin el desarrollo de una red vial provincial, estas acciones no tendrían el efecto deseado. El Gobierno Provincial de Pichincha ha optado por la figura de la concesión de vías para su gestión y mantenimiento, garantizando así la calidad de la infraestructura vial provincial. Este esquema de concesión a nivel nacional contempla que la empresa concesionaria fortalezca y emplee asociaciones de juntas parroquiales para el mantenimiento de las vías.

El Gobierno Provincial de Esmeraldas ha identificado de forma conjunta con el tejido productivo local y nacional la factibilidad de emprender en un proyecto de parque agroindustrial en donde se puedan generar mejores condiciones para aumentar el valor agregado.

El gobierno provincial, al tener a su cargo la gestión del riego y la vialidad en la provincia, se vincula automáticamente de forma colaborativa con el sector productivo privado y de economía popular y solidaria: las inversiones realizadas con base en una planificación coordinada con los otros niveles de gobierno y alimentada por los actores productivos

2 Mediante Decreto Ejecutivo No. 6 de 24 de mayo del 2017, se escindió el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, mediante el cual se crea el Ministerio de Acuacultura y Pesca, y se cambia el nombre del primero a Agricultura y Ganadería.

de la provincia implica un socio tácito que desarrolla infraestructura para que los sectores productivos puedan crecer.

Oportunidades para el desarrollo económico inclusivo local

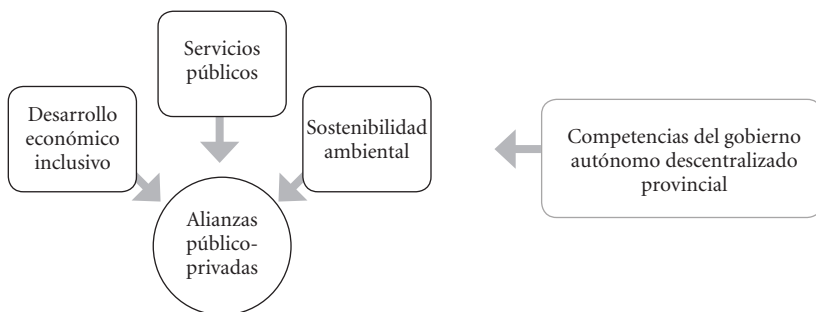
En Ecuador, gracias a un período de precios altos del petróleo, el Estado fue capaz de asumir fuertes cantidades de inversión pública que dinamizaron la economía de manera sostenida durante varios años. Estas inversiones, por su parte, permitieron el establecimiento de condiciones de base para procesos de desarrollo multidimensional y, entre ellos, el desarrollo productivo. La construcción de infraestructura es un paso fundamental para pensar procesos de desarrollo económico sin los cuales el sector privado simplemente se vería incapacitado para planificar inversiones para desarrollar industrias o emprendimientos.

Con la caída de los precios del petróleo, el Estado ecuatoriano perdió su capacidad de inyectar recursos a la economía al ritmo en el que lo venía haciendo, lo cual empuja a la búsqueda de alternativas de financiamiento y a mecanismos en los que la inversión provenga del sector privado. Existe un símil del proceso de desarrollo económico con el de cambio de matriz energética: es importante tener un equilibrio en las fuentes de generación y optar en la medida de lo posible por aquellas más sostenibles.

Esta situación se muestra como un desafío en el que es necesario identificar sociedades con el sector privado y la economía popular y solidaria que:

- Permitan que el gobierno provincial garantice la prestación de servicios públicos y la gestión de sus competencias.
- Generen desarrollo económico inclusivo, mediante el fortalecimiento de los actores de las cadenas productivas para que sus intercambios se realicen de forma equitativa, sostenible y con mayor valor agregado.
- Aseguren respeto a los ecosistemas y el ambiente, para un uso racional de los recursos naturales que contribuya a un progresivo cambio de la matriz productiva.

Figura 2:
Relación de responsabilidades del gobierno provincial vis a vis de sus competencias



Elaboración: propia

Bajo esta perspectiva, se pueden identificar de manera no exhaustiva (tabla 2) espacios y sectores en los cuales se puede optar por mecanismos de asocio. Cabe señalar, como hemos mencionado, que muchos de estos esquemas se vienen ejecutando ya de manera más o menos formal, derivada de la interacción que existe entre el nivel de gobierno, la academia, el sector privado y la economía popular y solidaria.

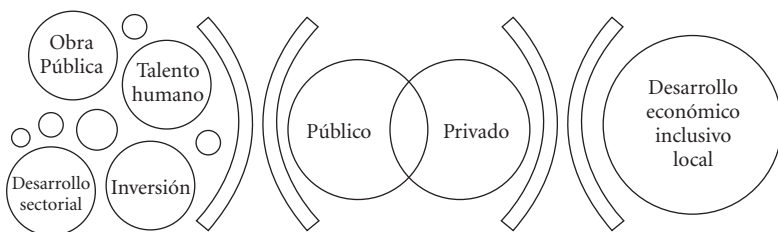
Tabla 2.
Mecanismos de alianza público-privada

| MECANISMO | ACTORES |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Delegación de prestación de servicios públicos a la iniciativa privada (por ejemplo, mantenimiento de vías provinciales) | Empresas nacionales/ extranjeras Asociaciones de la economía popular y solidaria |
| Alianzas público-privadas para construcción de infraestructura (concesión) | Empresas nacionales/extranjeras |
| Alianza para desarrollo de planes de desarrollo sectorial (agricultura, turismo, etc.) | Empresas nacionales/extranjeras Universidades Asociaciones de la economía popular y solidaria |
| Compañías de economía mixta | Empresas nacionales/extranjeras |
| Empresas públicas provinciales | Gobierno provincial |

Elaboración: propia

El objetivo plantea que se puedan identificar simbiosis en función de los intereses de los actores territoriales. Dicha identificación de oportunidades comunes se puede lograr únicamente mediante un proceso sostenido de relación entre los actores públicos y los privados del territorio. Esto permite que tanto el sector público como privado identifiquen conjuntamente una ventana de oportunidad para el desarrollo, en donde ambos deciden compartir el riesgo de inversiones conforme a un acuerdo específico.

Figura 3.
Teoría de cambio del desarrollo provincial



| COMPETENCIA | SECTORES | ACTIVIDADES |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias | Agricultura | Centros de transferencia logística Equipamiento Centros de transformación Crédito ³ Asistencia técnica |
| | Pesca | Facilidades pesqueras Asistencia técnica Crédito |
| | Turismo | Planificación de vías Infraestructura turística |
| Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego | Riego para agricultura | Construcción de infraestructura |
| Gestión ambiental provincial | Ambiente | Control delegado |
| Ejecutar obras en cuencas y microcuencas | Ambiente Planificación territorial | Construcción de infraestructura |

| | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas | Vialidad | Construcción de infraestructura Concesión vial |
| Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural | Cultura Turismo Industrias culturales Turismo | Construcción de infraestructura (industrias culturales, escenarios deportivos) Centros de agregación de valor para artesanías |
| Desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincia | Vivienda | Alianzas público-privadas para construcción de vivienda de interés social |

Desarrollo de fortalezas institucionales

Estas oportunidades exigen que la institucionalidad del gobierno provincial se fortalezca en procesos de negociación y gestión financiera de proyectos, así como en su rol de planificación. Es importante que, en este proceso, la coordinación y la interrelación de la planificación nacional sean muy estrechas, ya que, para poder explorar oportunidades de alianzas público-privadas de gran escala, es necesario comprender la visión estratégica de desarrollo nacional y aprovechar condiciones existentes.

De igual manera, es importante que los gobiernos provinciales se fortalezcan, sea con apoyo interno o el externo, con capacidades que analicen prospectivamente las oportunidades y las rondas de inversiones que puedan darse en función de proyectos que sean factibles en el marco de las competencias provinciales.

Conclusión

La necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento, identificar opciones más convenientes de crédito, la importancia de mutar la estructura de la economía del país y la necesidad de generar procesos económicos que generen un desarrollo inclusivo y equitativo empujan a los gobiernos provinciales a analizar de manera proactiva las oportunidades que se plantean para poder emprender en proyectos de gran

escala que puedan ser estratégicos para el desarrollo de los territorios. Dichas posibilidades deben involucrar a los actores presentes en la zona, ya que no contar con ellos afectaría la sostenibilidad de los procesos.

Dichas oportunidades deben ser analizadas en función de las competencias con las que cuentan los gobiernos provinciales. Si bien ya han existido algunas iniciativas de tipo simbiótico con los actores privados y de la economía popular y solidaria que se han ejecutado de manera más o menos formal, las ventanas de oportunidad que la nueva ley plantea pueden abrir a su vez ventanas de oportunidad que generen escenarios interesantes.

Referencias Bibliográficas

- Pinzón Medina, L. M. (2015). Un estudio prospectivo: la zona de planificación como instrumento de intervención territorial en el Ecuador post Constitución 2008. Tesis. Quito: Flacso Andes.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. Nueva York: PNUD.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2016). En *Registro Oficial Suplemento 303* de 19 de octubre de 2010, reformado el 14 de marzo de 2016.
- Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones público-privadas y la inversión extranjera (2015). En *Registro Oficial Suplemento 652*, 18 de diciembre.
- Pinzón Medina, L. M. (2015). *Un estudio prospectivo: la zona de planificación como instrumento de intervención territorial en el Ecuador post Constitución 2008*. Tesis. Quito: Flacso Andes.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y El Caribe*. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. Nueva York: PNUD.
- Ruiz Giraldo, Carlo, Sasso, Ximena y Velasco, Susan (2013). *Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador*. En Anita Krainer y María Fernanda Mora (Coords.). Quito. Flacso, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Impulso del desarrollo territorial desde la implementación de alianzas público privadas

*Edwin Miño y
Juan Haro*

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

¿Pero qué **se entiende por una Alianza Público Privada?**, una aproximación conceptual para este tipo de figura, se refiere a un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública (Banco Mundial, 2017).

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

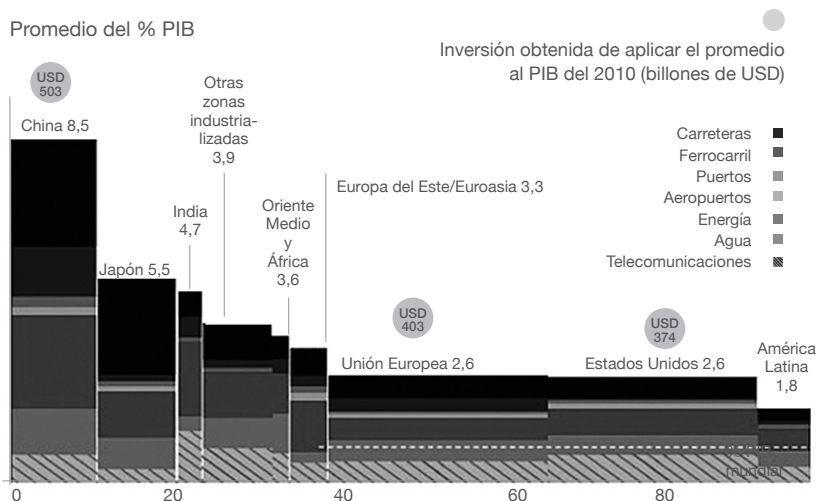
el Gobierno Central o los Gobiernos Autónomos Descentralizados encomiendan al gestor privado, la ejecución de un proyecto público específico y su financiamiento total o parcial, para la provisión de bienes, obras o servicios a cambio de una contraprestación por su inversión, riesgo y trabajo, de conformidad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

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

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

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

Gráfico No. 1.
Promedio de % PIB



Fuente: Corporación Andina de Fomento, 2015

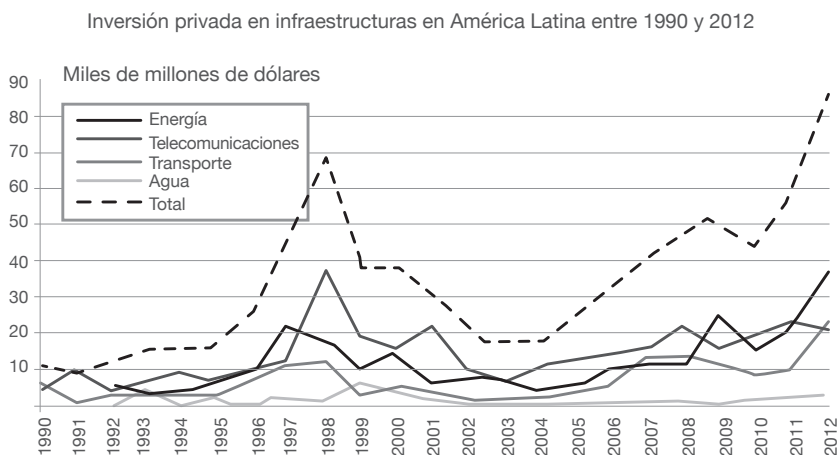
La inversión generada por el sector público y privado para programas y proyectos estratégicos en América Latina ha tenido una tendencia ascendente durante las dos últimas décadas, donde se han afianzado los sectores de energía, telecomunicaciones, transporte y agua, tal y como se puede apreciar en la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

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

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

Gráfico No. 2

Inversión privada en infraestructura en América Latina entre 1990 y 2012



Fuente: Corporación Andina de Fomento, 2015

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias Bibliográficas

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

Los autores de este volumen

Jeannette Sánchez Zurita: Directora de la División de Recursos Naturales e Infraestructura, Cepal (actualmente). Catedrática. Ministra Coordinadora de Política Económica 2011-2013. Ministra de Coordinación de Desarrollo Social 2009-2011. Investigadora asociada al Grupo Interdisciplinario de Estudios sobre América Latina de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Asesora para diversos organismos internacionales, consultora en economía y planificación e investigadora del Centro Andino de Acción Popular. Trabajó para la Flacso Sede Ecuador y fue profesora de la OIT.

Carlo Ruiz Giraldo: Abogado graduado en la Universidad SEK del Ecuador. Con estudios de maestría en Administración Pública en la Universidad de Massachusetts (Amherst) y de Gobernanza energética en Flacso Ecuador. Con experiencia laboral en descentralización, reforma del Estado, análisis constitucional, soberanía energética tanto en institucionales nacionales como internacionales. Actualmente es Coordinador en UNDP-Ecuador del área de Desarrollo Económico Inclusivo y Manejo de Riesgos.

María Jesús Pérez: Subdirectora general, Área Investigación, Innovación Social y Consultoría Fundación Codespa, Madrid, España.

Betty Espinosa: Es doctora en Economía Aplicada por la Universidad de Lovaina (Bélgica), donde también cursó estudios doctorales en Ciencias Sociales (Sociología y Antropología). Desde el 2001 es profesora investigadora de FLACSO Ecuador, y desde 2009 es profesora invitada del Centro Democracia, Instituciones y Subjetividad (CRIDIS) de la Universidad de Lovaina.

Paúl Granda: Es un político preparado con trayectoria en el servicio público y en la academia. De formación abogado, cuenta con dos Maestrías y un Doctorado (PhD) en Administración y Gestión Pública, con

énfasis en modelos de gestión de movilidad, tránsito, transporte y seguridad vial. Su vida política lo llevó a ser concejal, vicealcalde y alcalde de Cuenca. Durante su gestión, la ciudad recibió más de 14 reconocimientos internacionales por la intervención urbana desarrollada y la calidad de los servicios públicos. Está casado con Gabriela Vélez, consultora en comunicación estratégica; ambos son padres de Emilio (9) y Violeta (5). Actualmente es Ministro de Transporte y Obras Públicas.

Edwin Miño: Especialista Superior en Gestión Local por la Universidad Andina Simón Bolívar. Doctor en Administración Pública por la Universidad Central del Ecuador, mención en políticas públicas. Abogado de los tribunales por la Universidad Nacional de Loja. Con estudios de comunicación de gobiernos y campañas políticas en la Universidad Central del Ecuador. Director Ejecutivo del CONGOPE. Asesor de la Asamblea Nacional del Ecuador. Secretario Desarrollo Económico del Gobierno de la Provincia de Pichincha. Profesor de derecho administrativo en la Maestría de Finanzas de la Universidad Nacional de Loja. Instructor de Competitividad y Productividad.

Juan Haro Ruíz: Ingeniero en Comercio Exterior y Negociación Internacional, Universidad de las Fuerzas Armadas - ESPE. Actualmente es Director de Planificación y Gestión de la Información del CONGOPE.

Daniela Oleas Mogollón: Economista de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Con estudios de maestría en economía (ILADES-Chile) y estudios urbanos (Flacso Ecuador) y PhD (c) en Políticas Públicas por la FLACSO Ecuador. Áreas de trabajo: políticas públicas, finanzas públicas subnacionales, coyuntura económica y políticas sociales.

Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)

Economista

Gustavo Baroja Narváez
PRESIDENTE DEL CONGOPE

Doctor

EDWIN MIÑO ARCOS
Director Ejecutivo CONGOPE

Ingeniero

Paul Carrasco Carpio
PREFECTO PROVINCIAL AZUAY

Doctor

Ángel Vinicio Coloma Romero
PREFECTO PROVINCIAL BOLÍVAR

Doctor

Santiago Correa Padrón
PREFECTO PROVINCIAL CAÑAR

Economista

Guillermo Herrera Villarreal
PREFECTO PROVINCIAL CARCHI

Doctor

Jorge Guamán Coronel
PREFECTO PROVINCIAL COTOPAXI

Abogado

Mariano Curicama Guamán
PREFECTO PROVINCIAL CHIMBORAZO

Ingeniera

Lucía Sosa Robinzon de Pimentel
PREFECTA PROVINCIAL ESMERALDAS

Economista

Esteban Quirola Bustos
PREFECTO PROVINCIAL EL ORO

Licenciado

Jimmy Jairala Vallazza
PREFECTO PROVINCIAL GUAYAS

Abogado

Pablo Jurado Moreno
PREFECTO PROVINCIAL IMBABURA

Ingeniero

Rafael Dávila Egüez
PREFECTO PROVINCIAL LOJA

Ingeniero

Marco Troya Fuertes
PREFECTO PROVINCIAL LOS RÍOS

Ingeniero

Mariano Zambrano Segovia
PREFECTO PROVINCIAL MANABÍ

Mgs.

Felipe Marcelino Chumpi Jimpikit
PREFECTO PROVINCIAL
MORONA SANTIAGO

Doctor

Sergio Chacón Padilla
PREFECTO PROVINCIAL NAPO

Abogada

Guadalupe Llori Abarca
PREFECTA PROVINCIAL ORELLANA

Abogado

Antonio Kubes Robalino
PREFECTO PROVINCIAL PASTAZA

Ingeniero

Patricio Cisneros Granizo
PREFECTO PROVINCIAL SANTA ELENA

Ingeniero
Geovanny Benítez Calva
PREFECTO PROVINCIAL
SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS

Señor
Guido Vargas Ocaña
PREFECTO PROVINCIAL SUCUMBÍOS

Ingeniero
Fernando Naranjo Lalama
PREFECTO PROVINCIAL TUNGURAHUA

Sociólogo
Salvador Quishpe Lozano
PREFECTO PROVINCIAL
ZAMORA CHINCHIPE

El 6to Volumen de la Serie Territorios en Debate: “Alianzas público privadas” busca aportar a los Gobiernos Autónomos Provinciales con reflexiones sobre las políticas públicas territoriales que guíen el desempeño de sus competencias y faciliten el cumplimiento de los desafíos planteados por el Gobierno Nacional en el Plan Nacional para el Buen Vivir.

En este sentido, la figura de las asociaciones público-privadas, a pesar de no ser nueva en el Ecuador, tiene un nuevo impulso a través de la aprobación en el año 2015 de la Ley orgánica de incentivos para Alianzas Público Privadas y la inversión extranjera. El libro tiene como objetivo presentar un abanico de visiones alrededor de la mencionada discusión.

Así, se mencionan las diferentes formas de aplicación de la normativa vigente. Desde alianzas con la gran empresa hasta la posibilidad de vincular a la sociedad a través de las diferentes formas de la economía popular y solidaria. Se hace hincapié de cómo este instrumento contribuye y fortalece el potencial de los gobiernos intermedios para el desarrollo local y el regional. Por otro lado también se señalan los desafíos que conlleva su aplicación para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Por lo dicho, consideramos que el presente libro, contribuye al debate y al fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Provinciales.

