

## EL PARTENARIADO PÚBLICO-PRIVADO<sup>1</sup> COMO ALTERNATIVA AL MODELO DE GESTIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS EN EL ECUADOR ¿UNA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO 2.0?



PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS. STATE MODERNIZATION 2.0 IN ECUADOR.

Fecha de recepción: Octubre 12, 2015  
Fecha de aceptación: Febrero 25, 2016

**Andrés Martínez Moscoso<sup>2</sup>**

andres.martinez@ucuenca.edu.ec

Julio - Diciembre 2015 / pp. 75 - 92

DOI: <http://dx.doi.org/10.25097/rep.n21.2015.05>

### Resumen

*La investigación realiza un estudio histórico-normativo del intento de Modernización del Estado ecuatoriano, en dos momentos, el denominado neoliberal, y el del “correísmo”; obteniendo como alternativa el partenariado público-privado, siendo interesante en el segundo caso el cambio ideológico-político sufrido a raíz de la crisis económica, pasando de un desplazamiento de la participación privada, a un cambio sustancial a través de alianzas estratégicas entre los dos sectores con el propósito de contar con recursos suficientes para el financiamiento de la obra pública.*

*La novedad del trabajo se debe a la reciente incorporación en el Ecuador de las APP, el cual ha sido abordado de manera incipiente por la academia debido a la reciente aprobación de la norma, y por tanto constituye un escenario base para investigaciones posteriores relacionadas con el poscorreísmo.*

### Palabras Clave

*APP; Modernización del Estado; Privatización; Revolución Ciudadana; Ecuador.*

### Abstract

*The paper makes an historic and legal study of the Ecuadorian State Modernization, and divide in two moments, the neoliberal, and the present government called “correísmo”; which obtain an interesting alternative trough the PPP. In the second case is interesting the ideological and political change since the economic crises, with an initial step where the private sector was displaced, and then a substantial change where the strategic alliance between public and private became important because is the form to get enough resources to finance public utilities.*

*The originality of this work is because the new incorporation of the PPP in Ecuador, situation that hadn't been studied enough by the academia because it's recent approbation,*

1. Asociaciones o Alianzas Público Privadas, APP o PPP (Public Private Parteship, por sus siglas en inglés).

2. Profesor Investigador contratado. Doctor en Derecho, Estudios Políticos y Constitucionales (PhD) por la Universidad de Alicante. Investigador relacionado con la Modernización y fortalecimiento del Estado, de las Políticas y de las Administraciones Públicas. Con experiencia en el sector público tanto en la Banca de Desarrollo así como en la Gestión del Agua Potable y Saneamiento, desarrollo de las Tecnologías de la Información y Comunicación. Áreas de Investigación: Derecho Público, Administración y Gestión Pública, y Estudios Constitucionales



so it's become an opportunity to make a base for future researches in relation to the "poscorreísmo".

## Keywords

PPP; Modernization of the State; Privatization; Citizen Revolution; Ecuador.

## 1. Introducción

Durante la última década, la autodenominada "Revolución Ciudadana", ha jugado un rol determinante en el Estado y en particular las dependencias adscritas a la Función Ejecutiva, sobre todo al absorber para sí la incipiente participación que el sector privado tiene en la economía, y desplazándolo con una fuerte participación pública. Negando por todo este lapso de tiempo, la importancia de la inversión privada como coparticipe del desarrollo económico de un país e incluso desprestigiándola, al asociarla al período neoliberal, iniciado por gobiernos de corte neoliberal (1992-2000) en los cuales se planteó un proceso de Modernización del Estado.

Luego de casi una década de altos ingresos por los precios del petróleo, el Ecuador atraviesa una crisis de carácter económica, la cual ha sido asumida por el propio presidente de la República como estructural, y dentro de las medidas paliativas se plantea una inusual apertura a la inversión privada extranjera, a través de prebendas en la normativa jurídica, dejando caer el velo pro Estado y defensa a ultranza de lo público, y mostrar una cara mucho más pragmática de apertura a los mercados.

En este contexto, el trabajo que se desarrolla a continuación cobra importancia ya que realiza un análisis comparativo entre el proceso de

## Forma Sugerida de citar

Martínez Moscoso, Andrés (2016). Las Alianzas Público Privadas. La Modernización del Estado 2.0 en el Ecuador. Revista Economía y Política. Año XI, No. 22. pp. 75-95

privatización del Estado llevado a cabo en la década de los noventa, el cual fue infructuoso debido a las externalidades que se abordan en éste documento, y lo compara con la propuesta de la "Revolución Ciudadana", la cual cuida en todo momento las formas con el propósito de no adquirir un toque neoliberal.

El problema planteado es de difícil solución ya que enfrenta la posición ideológica del gobierno, que por muchos años defendió la corriente del Socialismo del Siglo XXI y la participación casi exclusiva del Estado en los diferentes sectores económicos del país, versus la praxis, vista desde el punto de vista económico y de gestión, primero por el hecho de aceptar medidas en teoría neoliberales como la posibilidad de la participación privada en la construcción y gestión de infraestructura pública, y en segundo lugar, por la dificultad de dar un paso al costado frente a la soberanía económica que durante tanto tiempo cobijó al correísmo, e iniciar diálogos con organismos internacionales financieros.

La propuesta planteada en éste trabajo tiene la novedad de referirse a un tema poco abordado desde el punto de vista académico, debido a la reciente aparición del fenómeno de las APP, el cual tan sólo ha sido debatido de manera aislada por parte de expertos en la materia a través de medios de comunicación, por la cual el trabajo pretende establecer un

escenario base sobre el cual se puedan iniciar investigaciones posteriores y valoraciones respecto de la propuesta que conlleva la "Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas, y la Inversión Extranjera".

El trabajo propone el concepto del "Estado 2.0", a partir de la símil del concepto con la "Web 2.0", la cual proponía una nueva generación del interfaz de "World Wide Web", es decir un segundo momento en el cual se desarrollaba un trabajo colaborativo. De esta manera, se usa la noción del "Estado 2.0", como una apuesta a un nuevo modelo en el cual lo público o privado por antonomasia no es posible, y se debe recurrir al trabajo colaborativo a través del partenariado público-privado (APP).

Los componentes clave de la investigación se basan en un análisis histórico político del fallido proceso de Modernización del Estado ecuatoriano en la década de los noventa, con el propósito de demostrar que el dichoso proceso neoliberal en el país no llegó a instaurarse en su totalidad, para posteriormente detenerme en un estudio comparativo con lo que sucede en otros países y las recetas que ha dado Instituciones Financieras Internacionales con importante presencia en el continente (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, FMI, Banco Interamericano de Desarrollo, BID), y finalizar con el análisis normativo de la Ley de Asociaciones Público Privadas del Ecuador, y su guiño con un nuevo proceso de Modernización del Estado, que podría ser la clave del poscorreísmo.

## 2. El Consenso de Washington y su influencia en el Modelo de Administración Pública Latinoamericano del siglo XX.

La adscripción de muchos Estados latinoamericanos a los fundamentos recogidos en el Consenso de Washington (1989), así como el impulso adicional que realizaron los principales organismos internacionales de tipo financiero en la región, tales como el Banco Mundial, FMI o el BID, fueron determinantes para alentar el proceso de privatización, el cual venía aparejado en ocasiones en las condiciones que se ponían para refinanciar la deuda externa de los países o para convertirse en sujetos de crédito de éstas instituciones, pues el justificativo claro era que el proceso de Modernización del Estado contribuiría a sanear sus finanzas<sup>3</sup> y a volverse mucho más competitivos, sin embargo, en la práctica no todas estas "recetas" financieras funcionaron al cien por ciento debido a muchas circunstancias, entre ellas el rechazo social a estos procesos, así como a la contracción económica de finales del siglo pasado. Para Arrojo Agudo (2009, p. 27) "la estrategia privatizadora del Banco Mundial y de la Organización Mundial de Comercio ha pasado y pasa por la «anorexización» y progresiva desactivación de la función pública a todos los niveles, desde el internacional, al local, pasando por el nacional, para dejar mayores espacios a la gestión basada en el libre mercado".

<sup>3</sup> Parte de estas afirmaciones fueron una realidad, pues muestra de ello es que solo durante la década de los noventa, el proceso privatizador aportó a la región más de 154 billones de dólares. (Páez, & Silva, 2010).



**Tabla No.1.** El Consenso de Washington. Su aplicación en la región.

| Aplicación del Consenso de Washington en Latinoamérica |                         |   |   |
|--|-------------------------|---|---|
| EMISORES   | DESTINATARIOS           | POLÍTICA A APLICAR  | ACCIONES ADOPTADAS  |
| FMI<br><br>Banco Mundial                               | Países Latinoamericanos | Disciplina Fiscal y disminución del déficit   | Nueva legislación tributaria  |
|  |                         | Reducción del gasto público   | Disminución de los servicios públicos y de los gastos de defensa militar.   |
|  |                         | Reforma fiscal  | Nuevos mecanismos de recaudación, Reestructuración de la Administración Tributaria                                    |
|  |                         | Liberalización financiera   | Eliminación de aranceles, Tratados de libre comercio.   |
|  |                         | Tasas de intercambio competitivas   | Devaluación de la moneda.   |
|  |                         | Liberalización comercial  | Eliminación de aranceles, Tratados de libre comercio.   |
|  |                         | Promoción de la inversión extranjera.   | Nuevo régimen jurídico, Incentivos fiscales.  |
|  |                         | Privatización de las empresas públicas, o en su caso externalización de las mismas. | Saneamiento y venta de empresas proveedoras de bienes y servicios públicos.   |
|  |                         | Desregulación de la economía. Utilización del mercado.                              | Adopción de la economía de mercado y de sus principios, valores y técnicas.   |
|  |                         | Protección derechos de propiedad al máximo.   | Reformas constitucionales con Constituciones de corte neoliberal, Cambios en la legislación en propiedad intelectual. |

Fuente: Elaboración propia, a partir de (Steger & Roy, 2011, p. 42-43)

Si se revisa de manera detenida la literatura económica, de desarrollo y política de los organismos multilaterales, se aprecia claramente la visión doctrinaria que sugería la incorporación de “procesos de modernización del Estado” y de la

Gestión Pública, todo lo cual contribuiría en gran medida a gestar la privatización de bienes y servicios en América Latina durante la década de los noventa. Para lo cual fue necesaria la reforma o expedición de nuevas Constituciones Políticas

(Páez & Silva, 2010, p. 51), tal es el caso ecuatoriano, primero con la promulgación de la “Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada” (1993), y posteriormente con la Constitución Política (1998).

### 2.1. Los organismos internacionales financieros y su rol en la privatización de los noventa.

Los difíciles momentos de crisis económica por los cuales atravesaba América Latina en los noventa, obligó a los Estado a optar por la aprobación de créditos internacionales, que en el caso del FMI, impuso a los países a tomar determinadas medidas de corte económico para que dichos préstamos fuesen autorizados. Esta situación a su vez, se repite en la actual crisis económica europea, cuando en el año 2012<sup>4</sup> se mandó a privatizar algunos de sus servicios públicos.

Activistas como Shiva (2004), sostiene que a través de los préstamos otorgados por los organismos financieros internacionales, los beneficiarios no resultaban ser los más necesitados, sino al contrario las constructoras y las grandes industrias que en coalición con el Estado buscaban la intervención en la gestión de los recursos naturales, limitando la participación de las comunidades.

Situación que no es todo cierta, ya que por ejemplo gracias a la inversión extranjera en infraestructura hidrosanitaria, fueron millones de usuarios

los beneficiarios que accedieron al agua potable y saneamiento. Así del total de los préstamos que tiene otorgados el Banco Mundial en esta materia, alrededor de 4,8 millardos corresponden a abastecimiento y saneamiento urbano, sin embargo, una crítica general que debe establecerse en este sentido es que en muchas ocasiones este tipo de endeudamientos vienen aparejados de condiciones que obligaron a privatizar los servicios, a través de proyectos de coparticipación pública-privada que no necesariamente responden a la lógica de las APP, ya que en estos casos el Estado construye las infraestructuras y se endeuda con los organismos internacionales, para luego concesionar su servicio, siendo rentable la operación únicamente para el sector privado, que deja que sea “lo público” quien arriesgue sus recursos en la construcción de proyectos que pueden o no ser rentables.

A diferencia de la dinámica establecida por el Banco Mundial o el FMI de apoyo a procesos de privatización, en el caso del BID, su énfasis se centra en la mejora de los servicios públicos de la región. Dentro del establecimiento de un mercado participativo en el que se eviten los monopolios públicos, ha sido fundamental la presión directa y de corte ideológico del Consenso de Washington y en la agenda de Modernización del Estado que se intentó difundir en Latinoamérica a través de la diplomacia estadounidense desde el período de George Bush (1989-1993), y que tuvo un efecto directo en los procesos de privatización de los servicios públicos argentinos por ejemplo a finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa.

<sup>4</sup> “Durante la crisis actual, la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos, en particular el suministro de agua, ha sido una de las condiciones impuestas para los rescates firmados con los países endeudados” (De Albuquerque, 2013, p. 14). Documento completo: “Greece: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding”, disponible en: <http://www.imf.org/external/np/loi/2012/grc/122112.pdf> última consulta: 02/01/2014.



## 2.2. La experiencia de la privatización en Latinoamérica.

América Latina durante el último siglo vivió una historia de contrasentidos, por un lado los gobiernos tanto democráticos así como durante un tiempo las dictaduras, establecieron una organización del Estado, que lo convirtió en un ente todopoderoso y lleno de competencias y servicios para sus ciudadanos, sobre todo intervencionista en las distintas actividades económicas, el cual inició desde la década de los cuarenta y se elevó significativamente durante los gobiernos nacionalistas<sup>5</sup> que "...intentaron evitar consecuencias económicas indeseables como la Gran Depresión". (Páez & Silva, 2010, p. 50). Esto generó una estructura pesada y difícil de manejar, que sumada a la falta de ética pública y actos sistemáticos de corrupción pusieron al límite el sistema público convirtiéndolo en un sinónimo de ineficaz y sobre todo como un "mal administrador"<sup>6</sup>, todo lo cual ha tenido también siempre un componente de influencia política clientelar que obligaba a tomar irresponsables decisiones con enormes costes económicos pues obedecían a factores ideológicos coyunturales.

5 "... la gran panacea económica estaba constituida por la nacionalización. Pocos gobiernos, aparte del de Estados Unidos, resistieron, efectivamente, el impulso de proceder a adquirir la propiedad de gran cantidad de empresas privadas por medios coactivos, especialmente, las pertenecientes a sectores intensivos en capital, o de carácter estratégico, tales como el sector energético, metalúrgicos, etc". (Ruza, 1994, p. 13).

6. Iniciándose este desprestigio de "lo público" durante la década de los ochenta. "se difundió la opinión generalizada de que las empresas públicas eran inviables por los problemas asociados de ineficiencia, la dificultad de su control, el despilfarro, la existencia de sindicatos depredadores..." (Páez & Silva, 2010, p. 50), en especial se acusaba tanto a políticos, burócratas como sindicatos de la búsqueda de privilegios personales y gremiales, respectivamente, y al alto endeudamiento en que incurrieron que ponía en riesgo la economía nacional.

La idea de iniciar procesos de privatización en la región latinoamericana, vino asociada a generar mecanismos que permitiesen liberalizar el mercado tendiente a solucionar la crisis económica de esas décadas, pero sobre todo a generar recursos que permitan hacer frente a los compromisos de pago asumidos en las elevadas deudas externas de estos países. Por lo que no es de extrañar la decisiva influencia en los procesos de modernización del Estado por parte de los acreedores internacionales como el FMI o el Banco Mundial, pues la mayor parte de los ingresos que generó la privatización terminó en sus arcas. (Valdivieso del Real, 2001).

Como no podía ser de otra manera, ideológicamente los cambios vividos desde la década de los ochenta, llevaron a muchos países de la región a alinearse en el discurso generado a partir del Consenso de Washington, el cual buscaba diametralmente todo lo opuesto a lo que se intentó construir en años anteriores; pues la nueva agenda apuntaba a incrementar la participación privada, reducir el tamaño del Estado y de su burocracia y encargar la gestión de la prestación de bienes y servicios públicos a concesionarios privados que eran en teoría sinónimo de eficiencia y eficacia<sup>7</sup>. Reformas que para dicho tiempo eran necesarias y se justificaban debido al alto nivel de intervención que vivían las economías de los distintos países, por lo cual para los gestores políticos de aquella época era necesario la aplicación de intensos procesos de

7. Es común encontrar en la literatura a la eficiencia y eficacia como sinónimos en la prestación de los servicios públicos, sin embargo, es necesario distinguir que la eficiencia hace referencia a "...la virtud en la cobertura de una necesidad", mientras que la eficacia "es la posibilidad de hacer efectiva la satisfacción de tal necesidad a menor costo integral". (Dromi, 2001, p. 700). Siendo necesario para el efecto, que el Estado dicte marcos regulatorios que permitan verificar el cumplimiento o no por parte del prestador de la eficiencia y eficacia durante la prestación del servicio.

privatización y liberalización de los sectores, los cuales permitirían crear un ambiente más "amigable" con el mercado lo cual supuestamente traería una estabilización en los precios a nivel regional; sin embargo, éstas políticas no tuvieron los efectos esperados, mas, se debe reconocer que según lo señala (French-Davis, 2007), existieron algunos logros entre los que se pueden destacar el aumento de las exportaciones en América Latina, con una tasa media de 7,9%, así como la constricción económica del Estado viabilizó un equilibrio fiscal, que le permitió cumplir a la zona con los criterios marcados de un déficit de no más del 1,5% del PIB. Y por último se logró controlar la inflación (promedio de un dígito), dejando atrás los procesos de hiperinflación vividos.

Se produjo un fenómeno de concentración de la propiedad y mayor poder económico en manos privadas, así "durante los 90, se realizaron procesos intensivos de privatizaciones en Argentina, Bolivia, Perú y México, entre otros países. En México por ejemplo, las empresas públicas pasaron de 1.155 a menos de 80 en 1994..." (Frech-Davis, 2007, p. 55), igual situación ocurrió con Chile, aunque años antes, pues fue el dictador Pinochet quien las inició entre los setenta y ochenta.

De esta manera de conformidad al discurso neoliberal, la privatización influiría directamente en la amplificación de eficiencia en el sector privatizado, generando mayor movimiento por la inyección de más recursos así como que el sector en su conjunto mejoraría al existir mayor eficiencia en la prestación del servicio, logrando de esta manera un supuesto equilibrio competitivo, siempre y cuando se tenga un mercado eficiente y equitativo. (Páez & Silva, 2010). Mas, no en todos los casos ocurrió de esta manera, pues la rapidez con la que se efectuaron los procesos de privatización, no permitió

que a la par se desarrolló una regulación<sup>8</sup> que evite nuevamente la concentración del poder en manos privadas (sobre todo asociados a grupos económicos locales y transnacionales), a través de monopolios sobre todo en el sector energético y de las telecomunicaciones<sup>9</sup>.

No todos los países latinoamericanos se decantaron por la "ola privatizadora", y muestra de ello es que Costa Rica y Ecuador privatizaron pocas empresas, mientras que Uruguay<sup>10</sup> se opuso a estas medidas. Un mayor éxito, en teoría, se evidenció en Chile que fue realmente el que inició con el proceso a raíz de la aplicación de teorías de los "Chicago Boys" durante la dictadura de Pinochet, así como otros Estados como Argentina, Bolivia, Panamá y Perú. (Chong & Lora, 2007).

Según lo explican Chong & Lora (2007), los ciudadanos no se sienten satisfechos con la experiencia privatizadora, llegando a que tres de cada cuatro latinoamericanos consideran que no han sido buenas, pues se piensa que los efectos sociales han sido devastadores por ejemplo en temas de destrucción de empleo, despidos, etc.

8. "Regular no es, pues producir normas (también, desde luego, pero no desde la perspectiva que ahora nos interesa), sino una actividad continua de seguimiento de una actividad. Tal como exige la utilización de poderes de diverso signo: algunos tienen carácter normativo y se traducen en reglamentaciones; otros, sin embargo, consisten en la supervisión del ejercicio de la actividad; otros la ordenación del funcionamiento del mercado; en fin, puede concurrir un poder de resolución de controversias y también el poder sancionador" (Muñoz Machado, 2011, p. 502).

9. En el caso del agua potable: "A menudo, los beneficios generados por operadores privados se distribuyen casi en su totalidad entre los accionistas en lugar de reinvertirse parcialmente en el mantenimiento y la ampliación de los servicios, lo que provoca subidas de precios para los consumidores..." (De Albuquerque, 2013, p. 14).

10. "...es el único que no ha vendido sus empresas en los sectores eléctrico, petrolero y de telecomunicaciones... fue sometido explícitamente a una decisión en un referéndum en el que la población votó masivamente en contra de la privatización". (Chong & Lora, 2007, p. 82).



### 3. La Modernización del Estado en el Ecuador (1993-2007)<sup>11</sup>.

El ícono del proceso de Modernización del Estado en el Ecuador, con una firma neoliberal fue Sixto Durán Ballén (1992-1996), tendencia que fue continuada por los gobiernos ecuatorianos de centro derecha, que pretendían la tan anhelada “Modernización de la Administración Pública”, además de la racionalización y reestructuración<sup>12</sup>, en los que uno de los elementos principales fue la privatización de los servicios públicos, lo cual fue puesto de manifiesto en 1993 con la normativa dictada para el efecto.

Una de las novedades que se introdujo, fue la delegación a las empresas mixtas (capital público y privado) o a las privadas exclusivamente de la prestación de los servicios públicos así como de la exploración y explotación de recursos no renovables, situación que desde la vigencia de la Constitución de 2008 ya no es posible, sino tan sólo de manera excepcional.

11. El trabajo relativo al proceso de Modernización del Estado en los noventa, el autor lo realizó durante su período de estancia doctoral.

12. La Modernización y la Racionalización de la Administración Pública, fue puesta en marcha con el propósito de cumplir los siguientes objetivos: a) reducir el gasto público; b) suprimir el exceso de burocracia; c) suprimir entidades duplicadas o innecesarias y entregarlas a particulares; y, d) agilizar la administración, mejorar el despacho de trámites con el propósito de evitar el “anquilosamiento institucional” (Penagos, 1996).

Tabla 2. La privatización en Ecuador, en el período: 1989-2008.

| Aplicación del Consenso de Washington en Latinoamérica |                                   |      |                        |  |             |  |
|--|-----------------------------------|------|------------------------|--|-------------|--|
| PAÍS   | NOMBRE DE LA COMPAÑÍA             | AÑO  | SECTOR                 | TIPO DE ACUERDO                          | MILLONES \$ | SECTOR   |
| Ecuador  | Cemento Nacional                  | 1993 | Producción y Servicios | Oferta pública                           | 0,83        | Cemento  |
| Ecuador  | Parque Industrial Cuenca          | 1994 | Financiero             | Venta directa; US\$174K                  | 0,17        | Complejo Industrial  |
| Ecuador  | Bolsa de Valores de Guayaquil     | 1994 | Financiero             | Oferta pública; US\$262K                 | 0,26        | Servicios Financieros  |
| Ecuador  | Bolsa de Valores de Quito         | 1994 | Financiero             | Oferta pública; US\$278K                 | 0,28        | Servicios Financieros  |
| Ecuador  | Azucarera Tropical Americana      | 1994 | Producción y Servicios | Venta directa; Vendido a acreedores      | 0,10        | Azúcar   |
| Ecuador  | Fertisa                           | 1994 | Producción y Servicios | Venta directa; US\$900K                  | 0,90        | Fertilizantes  |
| Ecuador  | Cementos Selva Alegre             | 1994 | Producción y Servicios | Colocación internacional; Oferta pública | 53,80       | Cemento  |
| Ecuador  | La Cemento Nacional               | 1994 | Producción y Servicios | Oferta pública                           | 0,83        | Cemento  |
| Ecuador  | Hotel Colon                       | 1994 | Servicios              | Oferta pública; US\$33k                  | 0,03        | Turismo  |
| Ecuador  | Cemento Selva Alegre              | 1995 | Producción y Servicios | Subasta pública                          | 0,83        | Cemento  |
| Ecuador  | Ecuatoriana                       | 1995 | Infraestructura        | Subasta pública                          | 33,00       | Aerolínea  |
| Ecuador  | Concesión del Puerto de Guayaquil | 2007 | Infraestructura        | Concesión                                | 30,00       | Construcción, rehabilitación, operación y transferencia (100%) |
| Ecuador  | Concecel (Porta)                  | 2008 | Infraestructura        | Proyecto de nueva creación               | 480,00      |  |
| Ecuador  | Telefónica Móviles Ecuador        | 2008 | Infraestructura        | Proyecto de nueva creación               | 220,00      |  |

(Fuente: Elaboración propia, a partir de la Base de datos del Banco Mundial<sup>13</sup>).

13. Disponible en: <http://data.worldbank.org/>, última consulta: 27/12/2013.



### 3.1. Los mecanismos contemplados en la Ley de Modernización del Estado (1993).

La propia Ley de Modernización (1993), exigía que en caso de proceder a la delegación hacia el sector privado, los servicios públicos deberían responder a los principios de: eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad, señalando que en lo que respecta a precios y tarifas se debía realizar de manera equitativa, así como preservación del medioambiente, lo cual demostraba que las decisiones que se tomaban si bien es cierto reflejaban una ideología convencida de abrirse a la inversión privada, no dejaban de ser gobiernos clientelares que no se definían totalmente a fin de no restar sus votos en las urnas por situaciones que llegasen a afectar a su partido político.

En el art. 41, de la Ley de Modernización del Estado, a diferencia de lo que ocurre actualmente con el art. 314, de la Constitución, se dejó abierta la posibilidad para que el Estado pudiese delegar la prestación del servicio público de agua potable, riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias, aeroportuarias y ferroviarias, servicio postal u otras de naturaleza similar, a empresas mixtas o privadas. Parte del artículo original fue declarado inconstitucional<sup>14</sup> pues permitía la delegación a través de otras vías “administrativas”.

Para facilitar la privatización y la delegación correspondiente, se realizaron también importantes reestructuras

administrativas y reformas financieras, así como los correspondientes traspasos y delegaciones a través de la firma de contratos administrativos, aporte total o parcial de capital, arrendamientos mercantiles, concesiones de uso o licencia, ventas, fusiones, escisiones y liquidaciones<sup>15</sup>.

Uno de los elementos más criticados respecto a los procesos de privatización o participación del sector privado en la explotación de recursos naturales, es el hecho que para otorgar “seguridad jurídica” a los inversores privados y dada la inestabilidad política y económico por la cual atravesaba el Ecuador, que se traducía como un elevado “riesgo país”, pues como es lógica “la movilización de grandes capitales para acceder a la compra de los activos públicos solo se realiza si los retornos de la inversión son positivos” (Páez & Silva, 2010, p. 49), es por ello que en los contratos se exigía la inclusión de cláusulas de arbitraje internacional, que incluso constaban en el art. 46, de la Ley de Modernización del Estado, lo cual fue declarado inconstitucional.

### 3.2. El Consejo Nacional de Modernización, CONAM como instrumento de la Modernización del Estado.

La externalización de los servicios en el caso ecuatoriano llegó con retraso<sup>16</sup> en comparación con lo que sucedía en Latinoamérica, pues inició con la creación del Consejo Nacional de Modernización

del Estado, CONAM<sup>17</sup>, durante la presidencia de Durán Ballén (1992-1996), seguido de la aprobación de la Ley de Modernización del Estado<sup>18</sup>, el 31 de diciembre de 1993, la cual dejaba la vía expedita para que fuese el Ejecutivo quien iniciase la reducción del Estado.

El CONAM fue concebido como el brazo ejecutor de la Modernización del Estado, pues coordinaba a los ministerios sectoriales dictando una agenda así como desarrollando planes individuales de descentralización y desconcentración, dicho organismo tuvo el apoyo de organismos internacionales como la alemana *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, GTZ, y se mantuvo hasta la correspondiente absorción por parte de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES en el mandato de Correa Delgado (2007-presente).

En la Exposición de Motivos de la Ley de Modernización del Estado, se realizó un recuento de la mala experiencia atravesada en el sector público en los años ochenta, y se afirmó que fruto de ésta, las inequidades sociales habían aumentado. De igual manera se justificó que la participación del Estado en el sector productivo fuese excepcional, sin embargo, la carga de hacerlo era muy grande para el Estado, razón por la cual se hacía necesario buscar otro modelo económico, cuya única salida para el

legislador<sup>19</sup>, fue el proceso de privatización y la concesión de servicios, lo cual según la lógica neoliberal permitiría atenuar las cargas económicas del Estado, y con dichos recursos atender a la población desfavorecida del país.

En ese contexto fue necesario generar los parámetros para que operase la privatización, para lo cual fue necesario contar con la legislación suficiente, siendo la Ley de Modernización del Estado el punto de partida. Pero no se debe olvidar que cuando este marco regulatorio no fue suficiente, la presión del sector privado obligó incluso a modificar la normativa constitucional, a través de la Asamblea Constitucional, que en 1998 aprobó una nueva Constitución que reconfiguró el panorama y sobre todo el rol del Estado, pues se privilegiaron los principios del economía social de mercado.

Durante todo el proceso privatizador que se intentó imponer en Ecuador, su justificación se repetía en la búsqueda de la eficiencia de las entidades pública (reducción y reestructuración del Estado) y por excepción la privatización.

15. Lo cual viene a constituirse en un aspecto negativo dentro del proceso de privatización, pues dicho saneamiento previo al traspaso "...requiere muchos recursos, recursos que son públicos, pero que asume la sociedad como un todo y que resulta beneficiando a un número reducido de personas." (Páez & Silva, 2010, p. 50).

16. Los procesos de privatización en Reino Unido con Margaret Thatcher, y en Estados Unidos de América con Ronald Reagan, respectivamente, se iniciaron en la década de los ochenta.

17. "...establecido para coordinar los esfuerzos modernizadores. Con mentalidad de sector privatizador... el concepto del programa de modernización incluye una mezcla creativa de medidas, incluyendo la venta de algunas compañías estatales, la reestructuración de los sectores gubernamentales, la desinversión de gran parte de algunas compañías estatales, y la introducción de iniciativas del sector privado en la burocracia textual". (CONAM, 1994, p. 5). Así se definía el propio organismo en su publicación oficial.

18. Las dos principales reformas que sufrió esta normativa, lo fueron a través de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, conocida como la Ley TROLE, de 13 de Marzo del 2000, y la Ley TROLE 2 de 18 de agosto de 2000.

19. De los 77 miembros del Congreso Nacional, 44 diputados se adscribían al sector de centro derecha y conservador pro privatización, es decir el 57% del total de sus miembros, distribuidos de la siguiente manera: 21 diputados del Partido Social Cristiano (PSC), 12 diputados del Partido Unidad Republicana (PUR, al cual pertenecía el presidente de la República Sixto Durán Ballén), 6 diputados del Partido Conservador (PC) y 5 diputados de la Democracia Popular (DP). Mientras que el Partido Roldosista Ecuatoriano obtuvo 13 diputados (PRE- de corte populista), y la izquierda se agrupó con tan sólo 14 miembros, 7 de la Izquierda Democrática, 4 del Movimiento Popular Democrático, y 3 del Partido Socialista del Ecuador. Y el Partido Liberal Radical obtuvo dos escaños y otros grupos 4 diputados. Fuente: Unión Inter Parlamentaria. Disponible en: [http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2095\\_92.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2095_92.htm), última consulta: 18/12/2013.



#### 4. Noción y concepto de las Alianzas Público Privadas.

A finales de los noventa, Moore (1997), reflexionaba sobre cómo la ciudadanía había perdido la confianza en las instituciones públicas, debido a las dudas que habían despertado la administración de los gobiernos que habían incurrido en corrupción, derroche de recursos públicos, etc., y que por el contrario, veían en el sector privado, la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida, ya que vinculaban directamente la innovación, el desarrollo tecnológico y económico (fe en el mercado), pero además vinculada con un segundo concepto, del “sector ciudadano”, entendido como aquel en el cual gracias a la iniciativa ciudadana empresarial, se habían creado empresas exitosas en las cuales desde la intervención en el mercado, estos influían en la mejora de la calidad de vida. Estos son los razonamientos que Moore (1997), utiliza para concluir que los ciudadanos opten por la constitución de las APP “...para llenar el vacío que ha dejado la pérdida de fe en el gobierno”.

Sin duda las APP pueden ser vistas como una herramienta determinante para el desarrollo de un Estado, sin embargo, para que ello suceda tal como lo recuerda Devlin, R & Moguillansky, G. (2010), debe cumplirse al menos: a) la colaboración directa del Estado en la iniciativa privativa, sin renunciar a su autonomía y defensa del “valor público”<sup>20</sup>; b) de igual manera, hace falta una correcta identificación de los sectores en los que lo público y privado pueden establecer alianzas, las cuales deben ser fruto de las necesidades del sector, ya que se puede

caer en imposiciones, lo cual termina por desvirtuar las alianzas, al no existir un verdadero interés por parte del sector privado. Para los autores Devlin, R & Moguillansky, G. (2010), pueden colaborar en ese proceso de identificación de los sectores tanto la academia así como los gremios, situación que lastimosamente en el Ecuador no se presenta, ya que el Comité Interinstitucional reúne tan sólo a representantes directos del Ejecutivo.

Con respecto al concepto, “Traditionally, PPPs were defined as a legally binding contract between the government and private firms for the provision of goods and services, with the majority of the responsibilities and risks transferred to the private partner” (Coviello et al., 2012, p. 29), según esta definición la mayoría de responsabilidades y riesgos se transfieren al socio privado, de igual forma si se revisa la literatura internacional, los Organismos Internacionales, definen a las APP de manera distinta, en el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, su definición lleva más hacia la tercerización de servicios, al considerar que el servicio prestado por el particular, será pagado por el gobierno local o por los consumidores; mientras que para el Fondo Monetario Internacional, el concepto cae más en el de la tradicional Empresa o Compañía de Economía Mixta (capital público y privado), que puede ser un antecedente de las APP. Siendo la más acertada, la de la Comisión Económica y Social de Naciones Unidas para Asia y el Pacífico, la cual resalta que se trata de aquella “relación basada en la autoridad y en la credibilidad del sector público, y en el financiamiento y capacidades de negocio del sector privado”.

Según lo destaca el Banco Mundial, los principales contratos usados para la ejecución de APP son: Contratos de servicio (tareas específicas para el privado, mientras el público sigue como responsable de la gestión),

contratos de gestión y manejo (desarrollo de servicios para el sector público), contrato de arrendamiento (el privado asume totalmente el riesgo operativo), contratos de construcción y operación de infraestructuras, contrato de concesión (responsabilidad total al sector privado, con la vigilancia del público de conformidad al contrato suscrito), y la privatización de los servicios e infraestructuras, y lógicamente en cada uno de ellos debido a sus responsabilidades y compromisos, cada una de las partes (público y privado), tendrán un riesgo a ser valorado principalmente relacionado con la estabilidad macroeconómica, y la seguridad jurídica que el país brinde.

Si nos detenemos en el análisis de la naturaleza o estructura de las APP, sin duda la primera pregunta que surge, es: ¿Quién gana en la Alianza?, o si es acaso posible un acuerdo “ganar-ganar”. En este sentido, resulta complicado entender que tanto el sector público así como privado, concurren a la negociación no como adversarios, sino como potenciales socios. Sin embargo, ello no implica que los dos compartan los mismos objetivos.

De acuerdo a esta premisa, será fundamental en la negociación que estos objetivos, que en teoría podrían estar contrapuestos, busquen un punto de encuentro, tanto en el cumplimiento de sus fines, así como en la repartición no sólo de los posibles beneficios económicos, sino también de los riesgos, pues caso contrario, la figura terminaría desvirtuada, pues se convertiría en una simple concesión, regulada a través de un contrato de tercerización de servicios.

Según lo explica Vasallo (2015), la asignación de riesgos en el modelo de las APP responde a lo que la literatura señala que corresponderá a quién mejor pueda controlarlos, por tanto al sector privado le corresponderá aquellos riesgos que se relacionen con el mercado,

mientras que el público será quien se haga cargo de aquellos riesgos que no sean controlables. Sin embargo, en determinados casos, ya sea por el riesgo de los países, inseguridad jurídica, etc.

Con respecto al marco legislativo<sup>21</sup> que regula las APP, Vasallo (2015) destaca que en América Latina, no existe homogeneidad respecto a la regulación de la participación del sector privado, ya que en algunos países existe legislación específica, mientras que en otros no existe claridad al respecto, lo cual se convierte en un obstáculo para la inversión extranjera privada. Se dividen así en dos grandes grupos: a) los primeros, con tradición de APP desde los noventa, entre los que se encuentran Chile (Ley Base, Ley de Concesiones y Ley No. 20.4010), Brasil tanto con regulación a nivel nacional y subnacional, Argentina (legislación sobre concesiones y sobre promoción de la participación privada), y como lo destaca Vasallo (2015), en los últimos años se suman a la apuesta por las APP, Perú, República Dominicana, México y Colombia<sup>21</sup>; y, b) aquellos países con poca experiencia con las APP, pero que han implementado mejoras, entre los que constan: Costa Rica, Panamá, Jamaica, El Salvador y Paraguay.

#### 4.1. La experiencia internacional de las APP.

Si realizamos un recorrido cronológico, veremos que América Latina obtuvo gran inversión privada a finales del siglo pasado bajo la figura de la concesión. Sin embargo, en las últimas décadas, un modelo exitoso ha sido la APP, usada para infraestructura vial, pero que se ha extendido para otras áreas.

20. El valor público no debe ser entendido como el interés del gobierno de turno, o en su defecto de los objetivos de su plan de gobierno, sino aquel que permite cubrir las necesidades ciudadanas en su conjunto.

21. Las pautas generales que cumple la normativa de las APP señalan: a) que se cumpla un tiempo determinado; y, b) inclusión de mecanismo de control por parte del Estado para asegurar los parámetros de calidad y cumplimiento del contrato. (Vasallo, 2015).



Para la aplicación de las APP fueron necesarias reformas estructurales al interior de la Administración y reformas normativas que permitieron flexibilizar el sistema y dieron garantía y seguridad a los inversionistas. Los países que han adoptado el modelo vieron en el inversor privado una excelente alianza estratégica, pues brindaba recursos para costosas infraestructuras, sin poder en riesgo sus finanzas.

Con respecto al marco regulatorio, se establecen criterios de supervisión y mecanismos de control de cumplimiento, así como reglas claras en relación con el mecanismo de reparto de riesgos, siendo asumibles por el privado aquellos que “el mercado puede asumir o diversificar, y se transfiere al sector público los que de ningún modo sean controlables” (Martínez, 2015b).

A nivel mundial<sup>22</sup>, según lo destacan Devlin, R & Mogueillansky, G. (2010), se pueden considerar casos exitosos a nivel mundial los siguientes: Finlandia, a través del Consejo de investigación e innovación; Nueva Zelanda a través del Consejo asesor sobre crecimiento e innovación, GIAB, el cual cuenta con un alto porcentaje de participación de la sociedad civil (20 miembros); República Checa, primero con el Consejo para el acuerdo económico y social, ahora Consejo económico social, el cual tiene carácter apolítico (10 expertos independientes en materia económica); y, el caso de Irlanda a través del Consejo nacional económico y social.

En el caso latinoamericano, Bresser (2001), justifica la llegada de las APP más que por un tema de tipo político ideológico (neoliberalismo), por uno de

tipo económico, debido a las diversas crisis económicas y la imposibilidad del Estado de contar con fondos propios para el desarrollo y construcción de grandes infraestructuras.

En la región, la experiencia de las APP se remota a la década de los noventa, y se traduce a través del sinnúmero de reformas de tipo estructural y regulatoria que exigía un entendimiento entre el sector público y privado, con el propósito de financiar la construcción de la costosa infraestructura pública, ergo el modelo fue el responsable de la gestión, innovación y construcción de la infraestructura para el desarrollo de los países (Vasallo, 2015).

Según lo destacan Coviello et al (2012), desde la década de los noventa hasta la fecha, América Latina ha copado el campo de las APP, en los países en vías de desarrollo, con una participación promedio cercana al 50% (telecomunicaciones 86%, electricidad 60%, y agua el 11%).

Dentro de las experiencias iberoamericanas exitosas citadas en la literatura por CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, se pueden destacar en la región: a) el intercambiador de transportes de Moncloa en Madrid –España; b) las autopistas San José-San Ramón y San José-Caldera en Costa Rica; c) el aeropuerto internacional El Dorado en Bogotá – Colombia; d) el complejo administrativo municipal en Tlajomulco de Zuñiga – México; y, e) la concesión de la infraestructura penitenciaria en Chile. Sin embargo, como lo recuerda Vasallo (2015), a la fecha no se puede hablar de un estado de madurez común entre todos los países de la región, debido al desarrollo dispar del modelo en el continente.

#### 4.2. Los desafíos normativos del Ecuador fruto de la Ley Orgánica de Incentivos para APP, y la inversión extranjera.

En el caso de Ecuador, el primer paso que se dio para la incorporación de las APP, fue en febrero de 2015, a través del Decreto Ejecutivo No. 582, mediante el cual se dictó el “Reglamento de Colaboración Público-Privada”. Sin embargo, es importante señalar que otros cuerpos legales, tales como: el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones<sup>23</sup>, la Ley Orgánica de Empresas Públicas, la Ley Orgánica de Servicio Público de Energía Eléctrica, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y la Ley de Minería, contemplaban incentivos particulares hacia la inversión extranjera de empresas privadas. Sin embargo, de manera clara desde el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad, se presentó ante la Asamblea Nacional, el proyecto con carácter de urgente en materia económica de “Ley Orgánica de Incentivos Fiscales para Proyectos Públicos”, en el cual se fijó el marco regulatorio para las APP. (Martínez, 2015b).

Con fecha 27 de octubre de 2015, la Asamblea Nacional, aprobó con 96 votos afirmativos el citado proyecto de ley<sup>24</sup>. Durante el breve proceso de aprobación de ésta norma, existieron comparecencias de distintos actores del sector público y privado (comité empresarial, cámara de comercio, etc.). Sin duda, llama la atención en los antecedentes de la norma, el marcado giro ideológico respecto a la importancia de la participación privada en el financiamiento,

construcción y mantenimiento de la infraestructura estatal, pues se justifica como el Gobierno Nacional ha “liderado exitosamente” los proyectos de construcción de interés estatal, pero señalan que la inversión privada es necesaria para el desarrollo de una sociedad, así como una sinergia pública privada, a través de incentivos. Pero extraña que no se diga nada respecto a que es la situación económica de crisis la que ha obligado a un giro ideológico de este tipo.

La normativa ecuatoriana aprobada en relación con los incentivos para las APP, consta de 8 artículos, y de un sinnúmero de disposiciones reformatorias y derogatorias, divididas en ocho apartados: a) Reformas al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; b) Reforma a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno; c) Reforma a la Ley reformatoria para la equidad tributaria del Ecuador; d) Reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; e) Reforma a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; f) Reforma a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y a la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública y sus reformas, sobre régimen de empresas públicas y mixtas; g) Reforma a la Ley de Minería; y, h) Reforma a la Ley Orgánica de Salud. En este sentido, debido al amplio espectro normativo, se pues decir que se trata de un “ley escoba” o “depuradora”, debido a que configura un nuevo sistema de incentivos a favor de la inversión extranjera de las APP, situación inédita en el “correísmo”.

El Capítulo I de la norma, en su artículo segundo, determina unas reglas generales para la aplicación de los incentivos, definiendo tanto a las APP (numeral primero), así como al gestor público y privado. Del mismo modo

23. Véase el art. 100 y la situación de excepcionalidad respecto a la delegación de la iniciativa privada de sectores estratégicos.

24. Mientras se escribe éste artículo, se espera la aprobación de la Ley por parte del Ejecutivo para que entre en vigencia luego de su publicación en el Registro Oficial.





se enumera en que puede consistir el proyecto público a ser gestionado a través de las APP: a) construcción de una obra pública; b) rehabilitación o mejora; c) equipamiento; d) operación y mantenimiento; e) construcción de vivienda (interés social); y, f) actividades de investigación y desarrollo.

La Ley hace un listado de los servicios que se encuentran bajo el paraguas de “interés general”, entre ellos: vialidad, puertos, aeropuertos, etc. Además, llama la atención que en todos los contratos en los que se delegue a un sujeto privado, se entenderán que son contratos de gestión delegada, sin importar la nomenclatura usada, esto con el fin de no vincularse con los conceptos del pasado, que la autodenominada “Revolución Ciudadana” combate.

Dentro de los lineamientos o parámetros que se utilizan para la evaluación, estructuración y ejecución de proyectos de las APP, se tomarán en cuenta: a) sostenibilidad fiscal; b) distribución de riesgos; c) valor por dinero; d) respeto a los intereses y derechos de los usuarios; e) derechos de propiedad; y, f) cobertura<sup>25</sup> e inclusión social.

Uno de los aspectos que más polémica generó fue la composición del Comité Interinstitucional de APP, el cual como se indicó en la legislación comparada, usualmente se encuentra conformado tanto por el sector público así como por el sector privado ya que será éste el encargado de emitir la política y las regulaciones relacionadas con las APP, sin embargo, en el caso ecuatoriano, dicho ente cuenta tan sólo con la

participación tripartita del Ejecutivo, a través de sus Ministerios Coordinadores (Producción, Empleo y Competitividad; y, Política Económica), y, SENPLADES.

Sin duda, en un proceso de búsqueda de inversión extranjera privada, la flexibilización y las condiciones favorables para el inversor son la regla, por ello el artículo cuarto, quinto y sexto, se encargan de brindar un tratamiento tributario especial, a través de la Ley de Empresas Públicas y otras adicionales, así como una especie de moratoria en la legislación tributaria y sectorial, y por último, llama la atención que en la resolución de controversias, se señala que ésta podrá ser realizada mediante arbitraje nacional o internacional, situación contradictoria tanto ideológicamente de conformidad a los postulados del partido de gobierno y su concepto de “soberanía”, así como con la norma constitucional, en particular con el art. 422 en el cual se prohíbe la suscripción de tratados internacionales en el que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, que en la Ley APP claramente se abre las puertas para ello, con la aceptación de cláusulas de este tipo en los respectivos contratos.

Por último, la polémica se genera en el art. 8 de la Ley APP, relacionada con las facultades extraordinarias que se concede al Presidente de la República, quien so pretexto de simplificar procesos, a través de decreto ejecutivo podrá suprimir o modificar todo tipo de normas, sin importar la fuente normativa, lo cual rompe claramente con principios básicos del Estado de Derecho.

## 5. Conclusión.

Luego de la realización de la presente investigación, se ha podido comprobar que a nivel regional y ecuatoriano, los procesos de Modernización del Estado, tanto a través de procesos de participación de iniciativa privada, a través de la delegación, tercerización o privatización de bienes y servicios, así como con la nueva figura de las APP, han sido tomadas más por una necesidad de carácter económico financiero, que por su connotación de índole ideológica y apego a los principios neoliberales.

Además, se ha podido identificar claramente la naturaleza y el objeto que persiguen las APP, las cuales se presentan como una herramienta novedosa para el apoyo de los Estados en la construcción y manejo de infraestructuras, que en su mayor parte de casos es costosa, y no podría ser realizada de manera directa con los recursos estatales.

Se ha puesto énfasis en demostrar como las APP, no constituyen modelos privatizadores, sino al contrario buscan el partenariado público-privado, en una alianza en todo el sentido de la palabra, al compartir riesgos, y beneficiarse así de la explotación de las infraestructuras.

Mientras que en el plano ideológico político, se ha podido comprobar que la implementación de las APP, chocan en el plano ideológico y económico con el camino trazado por la “Revolución Ciudadana”, en sus inicios, la cual a partir de ahora toma una posición pragmática que desde el punto de vista ideológico termina aceptando algunas “recetas” neoliberales que por años negó, y que las convirtió en un adversario imaginario.

El aspecto positivo se centra en que



al fin el gobierno de turno comprendió que es necesaria la participación del sector privado, no excluyéndola o estigmatizándola; sin embargo, para recuperar la confianza en éste sector, hace falta más que buenas intenciones o proyectos puntuales, por ello la Ley de las APP, permitirá brindar mejores condiciones y seguridad a los inversores, situación que es una condición sine qua nom para que una alianza estratégica de este tipo funcione. Sólo de esta manera, el Estado contará con los recursos suficientes para la construcción de la infraestructura pública y los servicios que los ciudadanos ecuatorianos tanto necesitan.

25. No se puede excluir áreas geográficas o grupos sociales por considerarse como “no rentables”, en ese caso se establecerán un sistema de subsidios para garantizar la cobertura.



## 6. Referencias bibliográficas:

Arrojo Agudo, P. (2009). *Tipología y raíces de los conflictos por el agua en el mundo, en DELCLÒS, Jaume (coord.). Agua, un derecho y no una mercancía. Propuestas de la sociedad civil para un modelo público de agua. Barcelona: Icaria Editorial, S.A.*

Bonet Madurga, A. (2010). *Alianza público-privada. Fomento de la exportación e innovación en PYMES: el caso de España. Serie: Serie Comercio Internacional No.95. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Retrieved <http://hdl.handle.net/11362/4442>*

Bresser-Pereira, L. C. (2001). *La reforma de la Nueva Administración Pública: Ahora en la agenda de América Latina. No obstante... Journal of Politics Studies 3, pp. 143-166.*  
Chong, A. & LORA, E. (2007). *¿Valieron la pena las privatizaciones?. Revista Nueva Sociedad No. 207, pp. 80-92.*

CONAM (1994). *Modernizando todo: Ecuador privatizaciones y prestaciones de servicios públicos por parte de la iniciativa privada. Quito: Presidencia de la República.*

Coviello, M., Gollán, J., Pérez, M. (2012). *Public-private partnerships in renewable energy in Latin America and the Caribbean. Serie: Documentos de Proyectos No.478. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Retrieved <http://hdl.handle.net/11362/4016>*

De Albuquerque, C. (2013). *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento. Ginebra: Organización de Naciones Unidas.*

Devlin, R & Moguillansky, G. (2009). *Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. Revista CEPAL No.97. Retrieved <http://hdl.handle.net/11362/11273>*

\_\_\_\_\_ (2010). *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.*

Donahue, J. D., y Zeckhauser, R. J. (2011). *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times. Princeton University Press.*

DROMI, Roberto (2001). *Derecho Administrativo. Novena edición actualizada. Buenos Aires: Ciudad Argentina, Editorial de Ciencia y Cultura.*

French-Davis, R. (2005). *Reformas para América Latina: Después del fundamentalismo neoliberal. Buenos Aires: Siglo XXI editores & CEPAL.*

Martínez Moscoso, A (2015a). *La prestación del servicio de agua potable en el municipalismo ecuatoriano durante la "Revolución Ciudadana" (2007-2013). (Tesis Doctoral). Universidad de Alicante, España. Inédito.*

\_\_\_\_\_ (2015b). *Alianzas público privadas en Ecuador. Publicado el 2015/08/25 Diario El Mercurio. Retrieved from <http://www.elmercurio.com.ec/492587->*