

Guía de Aplicación de los Modelos de Ordenanzas de GAD que regulan la gobernanza de las Asociaciones Público-Privadas (APP)

**Documento en construcción
Subsecretaría de Normas y Fortalecimiento Interinstitucional**

Julio, 2025

Índice

1. Introducción	1
1.1 Importancia de las APP en la Gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Provinciales	5
2. Modelos de Gestión en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Provinciales	8
a) Gestión Directa y Por Contrato (Contratación Pública Tradicional - CPT)	9
b) Empresas Públicas (EP)	10
c) Delegación al sector privado	12
3. Evaluación de Modelos de Gestión	16
4. Criterios o lineamientos generales para la selección de la modalidad APP por un GAD	17
5. Asignación de roles a nivel de las máximas autoridades ejecutivas y legislativas de los GAD provinciales y municipales para la toma de decisiones dentro del ciclo de proyectos APP	19
6. Proceso APP: Etapas y Actores para GAD provinciales y municipales	22
7. Anexos	23

1. Introducción

La adecuada gestión de proyectos bajo la modalidad de Asociación Público-Privada (APP) en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) requiere la conformación de equipos multidisciplinarios competentes profesionalmente y con funciones claramente asignadas, dentro de un marco organizacional interno sólido que permita identificar de forma precisa a los responsables de las distintas tareas a lo largo del ciclo de vida de los proyectos. En este contexto, la Ordenanza Modelo para Municipios y Consejos Provinciales constituye un instrumento referencial orientado a garantizar que los GAD cuenten con una evaluación adecuada de sus capacidades institucionales para planificar, seleccionar, priorizar, estructurar, contratar y ejecutar proyectos APP, bajo un esquema transparente, eficiente y conforme a la normativa vigente.

La presente guía referencial, de carácter no vinculante, expone de manera sintética el proceso de desarrollo de proyectos bajo la modalidad de Asociación Público-Privada (APP), con el objetivo de visibilizar las tareas y responsabilidades multidisciplinarias que comprenden las distintas fases del ciclo de vida del proyecto. A través de cuadros descriptivos, se presentan de forma orientativa las tareas clave, los productos esperados y el rol de cada unidad responsable dentro del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD), a fin de promover una gobernanza clara, eficiente y alineada con la normativa vigente en materia de APP.

Como antecedente, cabe señalar que las recomendaciones contenidas en el presente documento se sustentan en la identificación de un conjunto de mejores prácticas aplicadas a nivel de gobiernos subnacionales, sobre la base de la experiencia acumulada en el ámbito regional e internacional.¹

En este contexto, resulta pertinente destacar algunos de los principales desafíos que enfrentan los gobiernos autónomos descentralizados, los cuales han sido ampliamente documentados en estudios recientes.² En particular, el reporte *RED 2025: Soluciones cercanas – El papel de los gobiernos locales y regionales en América Latina y el Caribe*, elaborado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y CAF en 2024, identifica los siguientes retos clave para estos gobiernos:

1. **Gestión de recursos y eficiencia en el gasto público:** La descentralización puede implicar mayores costos asociados a la menor escala territorial en la producción de servicios públicos, lo que, sumado a las desigualdades en la disponibilidad de recursos entre los distintos gobiernos autónomos descentralizados, tiende a ampliar las brechas de infraestructura y, con ello, las disparidades en bienestar. En este contexto, las Asociaciones Público-Privadas constituyen una herramienta que puede contribuir a superar esta problemática

¹ Grupo del Banco Mundial “*Municipal Public - Private Partnership Framework*”
<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sub-national-ppp/municipal-public-private-partnership-framework>

² <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/keyword/sub-national-and-municipal-ppps>

mediante el empaquetamiento de proyectos, permitiendo alcanzar economías de escala que resulten comercialmente atractivas para el sector privado.³

2. **Brechas territoriales y desigualdades regionales.** Persisten significativas desigualdades territoriales, reflejadas en marcadas diferencias en los niveles de desarrollo y en las capacidades institucionales entre los distintos gobiernos autónomos descentralizados. Estas brechas dificultan una gestión homogénea y eficaz de los servicios públicos y de las políticas de desarrollo. En este contexto, las Asociaciones Público-Privadas representan una oportunidad para canalizar iniciativas privadas, en las que el proponente asume la responsabilidad de elaborar los estudios de perfil, prefactibilidad y factibilidad de un proyecto. Esta modalidad contribuye a superar las limitaciones técnicas y financieras que enfrentan los GAD, al facilitar el desarrollo de proyectos de inversión con un alto grado de innovación, bajo esquemas sostenibles y eficientes.
3. **Capacidades institucionales y de gestión.** Los gobiernos autónomos descentralizados enfrentan el desafío de fortalecer sus capacidades en áreas como planificación, gestión financiera, innovación y gobernanza digital, con el fin de responder de manera eficaz a complejos y emergentes retos de la gestión pública. Este fortalecimiento resulta igualmente indispensable en el ámbito de las Asociaciones Público-Privadas, donde una preparación adecuada y una valoración rigurosa de los riesgos permiten obtener proyectos de alta calidad que generen valor por dinero. Para superar las limitaciones institucionales y técnicas, los GAD pueden contratar a terceros especializados en la estructuración de proyectos APP, mediante esquemas a riesgo en los que el estructurador asume los costos iniciales de los estudios, los cuales sólo se recuperan si el proyecto alcanza el cierre comercial. En estos casos, y siempre que así se establezca expresamente en los pliegos del concurso público, el pago de los estudios podrá ser asumido por el gestor privado, lo que permite estructurar proyectos sin comprometer recursos fiscales.
4. **Transformación digital y gobernanza tecnológica.** Si bien la implementación de infraestructura tecnológica inicial implica costos significativos, el principal desafío se encuentra en la transformación de la cultura organizacional y en la adaptación de los procesos internos para aprovechar plenamente los beneficios de la digitalización y la innovación en la gestión pública. En este contexto, la adopción de enfoques de gestión basados en resultados y la implementación de sistemas que fomenten la eficiencia constituyen elementos fundamentales de los proyectos desarrollados bajo la modalidad de Asociación Público-Privada,

³ Bisbey, J., Hayek, Z.-A., y Nair, R. (2025). Guidelines for Small-Scale Public-Private Partnerships (SSPPPs). Ginebra, Suiza: WAPPP.- “Permitir que diversas autoridades locales se unan para agrupar y ejecutar proyectos, lo que podría no ser factible únicamente a nivel municipal, fomenta la colaboración interinstitucional y aumenta la viabilidad y escala de las APP, facilitando la implementación de proyectos más complejos y de mayor impacto regional.”

contribuyendo a una gestión pública más moderna, orientada a resultados y alineada con los principios de transparencia y eficacia.

5. **Adaptación a desafíos globales.** Los gobiernos autónomos descentralizados deben enfrentar retos globales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la necesidad de incorporar criterios de resiliencia en la planificación territorial, la gestión de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. La identificación y evaluación de estos riesgos constituyen un componente esencial en los proyectos bajo la modalidad de Asociación Público-Privada, sin la cual resulta inviable atraer inversión y acceder a financiamiento. La promoción de prácticas sostenibles en el desarrollo de infraestructura pública, así como la integración de enfoques de evaluación ambiental, resulta crucial para garantizar la viabilidad, resiliencia y sostenibilidad de los proyectos APP a largo plazo.
6. **Infraestructura y servicios públicos.** El rápido crecimiento de las ciudades y la expansión de extensas áreas urbanas exigen una planificación efectiva y una coordinación adecuada entre múltiples jurisdicciones parroquiales y niveles de gobierno, con énfasis en la implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento. En este contexto, la incorporación de indicadores de desempeño, así como de sistemas de monitoreo y evaluación, constituye un elemento esencial en los proyectos bajo la modalidad de Asociación Público-Privada, al contribuir a garantizar el cumplimiento de los objetivos planteados y optimizar el uso de los recursos públicos.
7. **Desigualdad de recursos y financiamiento.** Las disparidades en la disponibilidad de recursos y en las capacidades institucionales limitan a los gobiernos autónomos descentralizados la posibilidad de ofrecer servicios públicos de calidad y atender de manera adecuada a las necesidades de sus territorios. En este contexto, las Asociaciones Público-Privadas representan una alternativa viable para el desarrollo de proyectos sostenibles que, al ser comercialmente atractivos y bancables, permiten atraer la participación del sector privado tanto en la mejora de la infraestructura como en su financiamiento, sin depender exclusivamente de recursos fiscales.

En general, todos estos desafíos exigen el fortalecimiento institucional, el desarrollo de mayores capacidades técnicas, una mejor articulación y coordinación. Así como el desarrollo de capacidades para la estructuración y promoción de un caso de negocio (proyecto) sostenible que resulte atractivo para la inversión y el financiamiento privado, y que contribuya a un desarrollo territorial más equitativo y sostenible.

En este marco de colaboración público-privada, orientado al desarrollo de infraestructura pública y a la prestación eficiente de servicios públicos, el ordenamiento jurídico nacional ha incorporado un marco normativo moderno, alineado con las mejores prácticas internacionales, que regula la modalidad de Asociación

Público-Privada. En el caso de los GAD, la normativa consagra una gobernanza descentralizada para el desarrollo de proyectos APP.⁴

Así, la presente guía se propone como un instrumento de apoyo que reúne buenas prácticas, recomendaciones y lineamientos específicos adaptados a la realidad local.

Para tal efecto, se plantean los siguientes objetivos para la implementación de una ordenanza marco que regula la gobernanza de los proyectos APP en los Gobiernos Autónomos Descentralizados:

- **Visibilizar** la necesidad de abordar la ejecución de proyectos bajo la modalidad de Asociación Público-Privada mediante la conformación de equipos multidisciplinarios con competencias profesionales idóneas.
- **Asegurar** la correcta realización de los análisis de riesgos, técnicos, económicos, financieros, ambientales, sociales y legales, a fin de garantizar la viabilidad y sostenibilidad integral de los proyectos APP.
- **Definir con precisión** los responsables involucrados en cada fase del ciclo de los proyectos APP en los municipios, distritos metropolitanos y consejos provinciales.
- **Fortalecer** la rendición de cuentas y la eficiencia en la gestión de las APP, mediante la adecuada asignación de funciones o delegación de responsabilidades y la minimización de riesgos asociados a una gobernanza interna deficiente.
- **Facilitar** la materialización de infraestructura de calidad, con impactos positivos efectivos en beneficio de los ciudadanos.

La visibilización de las tareas se presenta con base en las directrices establecidas en la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo (Ley APP), su Reglamento, así como en la regulación especializada emitida por el Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas (CIAPP) y el Ente Rector de las finanzas públicas, (MEF) promoviendo que cada etapa del proceso APP se lleve a cabo con eficiencia, orden y eficacia.

La presente guía recomienda la aplicación de un ejercicio o herramienta de selección temprana de proyectos bajo la modalidad de Asociación Público-Privada, desarrollada por la Secretaría de Inversiones Público-Privadas (SIPP) del Gobierno de la República del Ecuador, con el apoyo del Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. (BDE), la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) y el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE).

⁴Prats, J. O. (2016). *La gobernanza de las alianzas público-privadas: Un análisis comparado de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0007703>

1.1 Importancia de las APP en la Gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Provinciales

Las Asociaciones Público-Privadas constituyen un mecanismo estratégico mediante el cual los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y provinciales pueden desarrollar infraestructura y prestar servicios públicos de calidad de manera sostenible. Este modelo de gestión contribuye al cierre de brechas de infraestructura, impulsa la ejecución de proyectos de alto impacto en la generación de empleo y fortalece la competitividad de los territorios.

Las Asociaciones Público-Privadas constituyen un instrumento esencial para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y provinciales cumplan sus responsabilidades de manera sostenible y generen un impacto tangible en la calidad de vida de la población. A través del marco normativo general implementado por el Gobierno Nacional, se otorga la seguridad jurídica necesaria, alineada con las mejores prácticas internacionales, a inversionistas y financistas, al tiempo que se incorpora un rigor metodológico indispensable para atraer inversionistas de calidad y acceder a financiamiento privado. Las APP no deben ser concebidas como una herramienta de gestión excluyente ni como una solución única para cerrar todas las brechas de infraestructura, sino como un mecanismo que, combinado de manera inteligente y estratégica con otras herramientas de gestión pública, contribuya al desarrollo local. Para ello, resulta fundamental contar con una visión clara de los beneficios del mecanismo y de sus procesos.

En el uso de esta modalidad, es importante destacar que existen casos exitosos implementados por Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en diversos sectores, lo que demuestra que este instrumento puede contribuir de manera efectiva al desarrollo local sostenible.⁵ A modo de ejemplo, pueden mencionarse los siguientes casos:

Tabla 1: Proyectos municipales exitosos ejecutados bajo modalidad APP a nivel regional.

Proyecto	Ciudad	Sector	Resultados
Sistema BRT (Bus de Tránsito Rápido)	Bogotá, CDMX, Lima, Santiago	Transporte urbano	Formalización del transporte, mejoras en eficiencia y cobertura.
Coliseo el Campín (Movistar Arena)	Bogotá	Cultural	Primer proyecto ejecutado a través de una propuesta no solicitada en el sector cultural y a nivel subnacional.

⁵ Bisbey, J., Hayek, Z.-A., y Nair, R. (2025). Guidelines for Small-Scale Public-Private Partnerships (SSPPPs). Ginebra, Suiza: WAPPP. Ver Capítulo IV (SSPPPs IN VARIOUS SECTORS).

Planta de agua potable y tratamiento de aguas residuales	Titicaca, Duitama, Saltillo	Agua y saneamiento	Mayor cobertura de agua potable con estándares de calidad, saneamiento integral para las zonas de implantación de los proyectos
Centro Administrativo	Jalisco	Infraestructura pública	Reducción del 40% en los tiempos de atención a la ciudadanía y mejora en la calidad de los servicios prestados.
Escuelas preescolares y básicas	Belo Horizonte	Educación	37 nuevas escuelas construidas en un período de 2 años. Más de 18.000 estudiantes beneficiados directamente con acceso a infraestructura moderna, segura y equipada.

Fuente: Grupo del Banco Mundial

Elaboración: SIPP

Estudios de casos de proyectos subnacionales bajo la modalidad de Asociación Público-Privada pueden encontrarse en el *Municipal Public-Private Partnership Framework*, elaborado por el Banco Mundial. Este marco incluye alrededor de cien resúmenes de proyectos desarrollados en distintas partes del mundo, en una amplia variedad de sectores, entre los que destacan: transporte; abastecimiento de agua y saneamiento; tecnologías de la información y la comunicación (TIC); mercados públicos; infraestructura alimentaria; estacionamientos públicos; instalaciones gubernamentales y judiciales; desarrollo urbano; vivienda de interés social; infraestructura deportiva, cultural y turística; energía; educación y salud.⁶

Las Asociaciones Público-Privadas constituyen una herramienta financiera estratégica para promover el desarrollo sostenible de infraestructura y la prestación de servicios públicos de calidad. No obstante, la selección, evaluación, estructuración, concurso público y ejecución de estos proyectos exige un enfoque técnico especializado y riguroso. El éxito de las APP depende en gran medida de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados cuenten con equipos multidisciplinarios con competencias profesionales adecuadas para gestionar de manera eficaz cada etapa del ciclo de vida del proyecto.

La insuficiente preparación del sector público ha constituido, en numerosas ocasiones, una causa directa del fracaso de proyectos de infraestructura, lo que ha generado una

⁶ Grupo del Banco Mundial. “*Municipal PPP Case Studies by Sector*”.
<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/node/7392>

pérdida sustancial de confianza por parte de los inversionistas privados y de la ciudadanía en el uso de mecanismos de colaboración público-privada.

Si bien las Asociaciones Público-Privadas constituyen una herramienta poderosa para canalizar inversión privada hacia proyectos de interés público, no están exentas de riesgos. Su adecuada implementación no es automática, y su éxito depende de una estructuración responsable, rigurosa y técnicamente sólida. Asimismo, requiere que los Gobiernos Autónomos Descentralizados actúen como contrapartes institucionales confiables a largo plazo, con capacidad para comprender, sustentar y defender el caso de negocio subyacente a cada proyecto.

La experiencia internacional comparada demuestra que cuando los proyectos de APP no se gestionan con la preparación técnica e institucional necesaria, la improvisación genera altos costos. Estos se reflejan no solo en impactos sociales, económicos y fiscales, sino también en la pérdida de confianza del mercado, el deterioro de la imagen institucional y, lo más preocupante, en la afectación de los servicios públicos que garantizan derechos fundamentales a la ciudadanía.

Por el contrario, cuando se implementan de manera adecuada, las APP pueden generar impactos positivos significativos para los Gobiernos Autónomos Descentralizados y en sus comunidades. Entre los principales beneficios de este modelo de gestión se destacan los siguientes:

1. **Movilización de recursos privados.** Permite reducir la carga sobre el presupuesto público al aprovechar el financiamiento, la experiencia y la capacidad operativa del sector privado para la ejecución y gestión de proyectos de infraestructura y servicios públicos.
2. **Transferencia de riesgos.** Facilita una asignación eficiente de los riesgos entre el sector público y el sector privado, trasladando aquellos de naturaleza técnica, financiera u operativa al actor que cuente con la mejor capacidad para gestionarlos, lo que contribuye a optimizar el desempeño y la eficiencia del proyecto.
3. **Mejoras en la calidad del servicio.** La incorporación de indicadores de desempeño y niveles de servicio permite garantizar una mayor calidad y sostenibilidad a largo plazo en la prestación de los servicios públicos, promoviendo la eficiencia en todas las etapas del proyecto.
4. **Fomento de la inversión y el empleo local.** Las APP generan nuevas oportunidades económicas a través de actividades de construcción, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura, así como mediante la contratación de mano de obra local, lo que dinamiza la economía y fortalece la competitividad de los territorios.

En este contexto, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y provinciales pueden emplear las Asociaciones Público-Privadas como un mecanismo para el cumplimiento de las competencias que les asignan la Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). De forma ejemplificativa, las APP pueden aplicarse en sectores como:

- Vialidad, dentro de su respectiva circunscripción territorial.
- Transporte Público.
- Equipamiento urbano (espacios públicos tales como: plazas y parques)
- Gestión de residuos sólidos.
- Agua potable.
- Depuración de aguas residuales.
- Alcantarillado.
- Obras en cuencas y microcuencas (Infraestructura y gestión ambiental).
- Riego.
- Educación, Salud, Seguridad Ciudadana, Vivienda, Cultura, Turismo, Gestión de Riesgos, en coordinación con las políticas nacionales, previa la autorización del ente rector nacional competente y mediante la suscripción de convenios interinstitucionales.
- Vivienda de interés social.

2. Modelos de Gestión en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Provinciales

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados disponen de distintos modelos de gestión para la provisión de bienes y servicios públicos. En función de sus capacidades financieras, operativas y estratégicas, se debe procurar una combinación inteligente y estratégica de estos modelos, con el propósito de optimizar los resultados y maximizar el impacto en el desarrollo local. De acuerdo con el artículo 275 y siguientes del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se identifican las siguientes categorías de gestión:

- i. Gestión Directa y Por contrato,
- ii. Gestión compartida,
- iii. Delegación a otro nivel de gobierno,
- iv. Co-gestión con la comunidad,
- v. Empresas Públicas (modalidades asociativas),
- vi. Empresas de economía mixta,
- vii. Delegación a la economía social y solidaria y, a la iniciativa privada (APP).

A continuación, se explican brevemente tres de los principales modelos y sus características, con el objetivo de facilitar su uso y selección.

a) Gestión Directa y Por Contrato (Contratación Pública Tradicional - CPT)

En este modelo, el Gobierno Autónomo Descentralizado asume directamente la prestación de los servicios públicos bajo su competencia, empleando para ello sus propios recursos humanos, técnicos y financieros. No obstante, en la práctica, este modelo de gestión directa suele incorporar la participación del sector privado mediante la externalización de servicios, es decir, a través de la contratación de obras, bienes o servicios, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC). Sin embargo, la ejecución de estos contratos, independientemente de la capacidad de gestión de la entidad contratante, puede enfrentar riesgos de sobrecostos y retrasos respecto a los plazos planificados, lo que evidencia un espacio para la generación de eficiencias mediante el uso de la modalidad de Asociación Público-Privada.

En escenarios de fuerte restricción fiscal, los recursos públicos disponibles suelen ser insuficientes tanto para el desarrollo de nueva infraestructura como para garantizar el mantenimiento adecuado de la existente. En estos casos, la movilización de recursos constituye una prioridad, recurriendo al financiamiento de bancos comerciales y de inversión. A esta oferta financiera se suman actores clave como los Bancos Multilaterales y Regionales de Desarrollo (MDBs, por sus siglas en inglés), las Agencias de Crédito a la Exportación (ECAs, por sus siglas en inglés) y los Bancos Nacionales de Desarrollo (NDBs, por sus siglas en inglés). Estas entidades no solo proporcionan financiamiento directo, sino que también cumplen un papel fundamental en la estructuración de garantías y seguros frente a riesgos crediticios, lo que facilita el acceso a financiamiento en condiciones más competitivas para los proyectos.

Independientemente de la fuente de financiamiento, ya sea ésta presupuestaria o mediante deuda pública, la contratación pública tradicional u ordinaria presenta los siguientes elementos característicos:

Tabla 2: Elementos de la Contratación Pública

ELEMENTOS	CONTRATACIÓN PÚBLICA
DELEGACIÓN FACULTAD DE GESTIÓN	NO
FINANCIAMIENTO PROYECTO	RECURSOS PÚBLICOS origen presupuestario o endeudamiento
RETRIBUCIÓN A LA CONTRAPARTE PRIVADA	PAGOS CON RECURSOS PÚBLICOS
BASE NORMATIVA	Ley orgánica del sistema nacional de contratación pública (LOSNC)
PROCEDIMIENTOS PRECONTRACTUALES	DISTINTOS PROCEDIMIENTOS según objeto de la contratación

ASIGNACIÓN DE RIESGOS	ESTADO
PLAZO	CORTO PLAZO Hasta 4 años plurianual
OBJETO	OBRAS, BIENES Y SERVICIOS
CONTROL DEL ACTIVO	ESTADO
NIVELES DE SERVICIO	NO Se paga sin importar el desempeño
EMPAQUETAMIENTO DE ACTIVIDADES (Diseño, Construcción, Financiamiento, Operación y Mantenimiento)	PROHIBIDO(*) ⁷

Fuente: Ley orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

Elaboración: SIPP

b) Empresas Públicas (EP)

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados pueden constituir empresas públicas con el objetivo de optimizar la prestación de los servicios públicos de su competencia. Una vez creada, la empresa pública adquiere, en el marco de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, la capacidad jurídica para asociarse, lo que le permite suscribir contratos de alianzas estratégicas. Esta modalidad resulta particularmente útil, a modo ejemplificativo, para el desarrollo de proyectos cuya inversión total sea inferior al umbral mínimo establecido para la aplicación de la modalidad de Asociación Público-Privada, que en el caso de los GAD es de diez millones de dólares de los Estados Unidos de América (USD 10 millones).⁸

Es importante advertir que las empresas públicas no pueden delegar las actividades para las cuales fueron constituidas, de conformidad con lo previsto en la Sentencia Interpretativa de la Corte Constitucional al artículo 316 de la Constitución de la República.⁹ En consecuencia, no pueden celebrar contratos bajo la modalidad de Asociación Público-Privada, dado que esta figura implica, como elemento esencial, la

⁷ (*) Una excepción a esa regla, constituye la figura de EPC (Engineering, Procurement and Construction) introducida recientemente a la LOSNCP y que, se denomina en castellano, “contrato de Ingeniería, adquisiciones y construcción”. En esta modalidad el contratista asume de manera integral la responsabilidad y los riesgos asociados a la ingeniería, provisión de bienes, y construcción del proyecto. El contratista, en este modelo, responde frente a la entidad contratante por la entrega de un producto final operativo, bajo la modalidad denominada comúnmente "llave en mano".

⁸ Aguilar, J. P. (2020). *Consultoría de asesoramiento legal al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para la operación y mantenimiento de la primera línea del Metro de Quito: Informe final*. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Transporte en Ecuador.
https://www7.quito.gob.ec/mdmq_Ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202019-2023/Comisiones%20del%20Concejo%20Metropolitano/Movilidad/2021/2021-05-12/2.%20Documentos%20para%20tratamiento/3.%20Punto/Prod.%20final%20consult.%20ext.%20JP%20Aguilar.pdf

“(…) Un requisito básico para diseñar una relación como la que se plantea es el conocimiento del negocio; ¿cómo se pueden establecer las condiciones de la relación entre la empresa metropolitana y la encargada del servicio, cómo se va a evaluar y controlar a esta última, sin conocer las particularidades del trabajo que debe realizar?”.

⁹ Sentencia de la Corte Constitucional Nro. 001-12-SIC-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 629 de 30 de enero del 2012.

delegación al gestor privado de facultades de gestión vinculadas al ejercicio de una competencia.

Tabla 3: Elementos principales de las Alianzas Estratégicas de las Empresas Públicas (EPs)

ELEMENTOS	ALIANZA ESTRATÉGICA
ENTIDAD PÚBLICA COMPETENTE	Empresa Pública E.P.
DELEGACIÓN FACULTAD DE GESTIÓN	NO No cabe la delegación de la facultad de gestión en la prestación del servicio público La prestación del servicio debe estar siempre a cargo de la E.P.
FINANCIAMIENTO PROYECTO	RECURSOS PRIVADOS Puede, según acuerdo, efectuarse aportes públicos cuyos riesgos deben ser cuidadosamente evaluados
RETRIBUCIÓN A LA CONTRAPARTE PRIVADA	RECURSOS PÚBLICOS No puede el aliado estratégico tener recaudo directo de los usuarios
BASE NORMATIVA	Ley orgánica de Empresas Públicas L.O.E.P.
PROCEDIMIENTOS PRECONTRACTUALES	CONCURSO PÚBLICO Definido por el Directorio de la E.P. Excepcionalmente contratación directa Gobierno a Gobierno
DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS	PRIVADO excepcionalmente, podría incluir asignación de riesgos a la parte pública, en este caso, debe ser evaluada su sostenibilidad fiscal y generar valor por dinero ¹⁰

¹⁰ Para la Administración Pública Central, la Disposición General Quinta del Reglamento General al COPLAFIP ordena: “Las empresas públicas de la Función Ejecutiva, previo a la suscripción de contratos o convenios de alianzas estratégicas, consorcios u otros de similar naturaleza en ejercicio de su capacidad asociativa, deberán remitir al ente rector de las finanzas públicas para su conocimiento y recomendaciones vinculantes, un análisis de viabilidad económica y financiera, matriz de asignación, cuantificación y programación de riesgos fiscales, y proyecto de contrato o instrumento a suscribir. El envío de información deberá entregarse previo a iniciar el concurso público, o en caso de que éste no proceda, previo a la suscripción del instrumento o contrato. El ente rector de las finanzas públicas registrará los riesgos fiscales identificados por la empresa pública y los notificará en el término de 40 días.” Si bien esta disposición no resulta jurídicamente aplicable a los GAD, constituye una buena práctica que debería ser replicada por estos niveles de gobierno. El cumplimiento de estos estándares no solo fortalece la sostenibilidad fiscal del proyecto, sino que también mejora la calidad técnica de las decisiones públicas y la confianza de los actores estratégicos. Adicionalmente, la Norma de Control

PLAZO	Variable, según acuerdo asociativo
OBJETO	<p>Cumplimiento de los fines y objetivos empresariales de manera más eficiente. El convenio asociativo sirve para ampliar sus actividades, acceder a tecnologías avanzadas y alcanzar las metas de productividad y eficiencia en todos los ámbitos de sus propias actividades.¹¹</p> <p>El "empaquetamiento" completo de una APP (financiamiento + diseño + construcción + operación + mantenimiento) involucra una delegación al privado de la facultad de gestión del servicio público, con pagos condicionados al desempeño. Si una empresa pública hiciera eso vía "alianza estratégica", estaría incurriendo en una figura jurídica distinta (APP encubierta), sin cumplir (como ordena el Art. 316 de la Constitución) con el procedimiento, los requisitos y aprobaciones previstos en la Ley especial. (Ley APP)</p>
CONTROL DEL ACTIVO	Empresa Pública
APORTES EMPRESA PÚBLICA	Deben existir aportes reales de la E.P.

Fuente: Ley orgánica de empresas públicas.

Elaboración: SIPP

c) Delegación al sector privado

La Norma Suprema vigente establece un modelo económico que reconoce el derecho de todas las personas a emprender cualquier actividad económica. Sin embargo, la propia Constitución considera que el sector público tiene un papel importante que jugar en ciertas actividades económicas, las cuales quedan reservadas para el Estado (Arts. 313, 314, 318 y 326.15). Los privados en estos sectores sólo pueden participar, de forma excepcional, en la medida que el sector público lo considere conveniente a través de mecanismos de delegación regulados en leyes especiales o sectoriales. Nos encontramos en estos casos ante actividades económicas que la Constitución y la Ley consideran “sectores estratégicos” y “servicios públicos”.

Interno de la Contraloría General del Estado (408-02, sobre gestión delegada) exige la realización de evaluaciones económicas, financieras, técnicas y legales que permitan verificar que los proyectos generen valor por dinero, alineándose con los principios de eficiencia, eficacia y transparencia.

¹¹ Procuraduría General del Estado (2011). Absolución Consulta formulada por la Empresa Pública Hidroeléctrica de Zamora Chinchipe, HIDROZACHIN EP (Oficio Nro. 001388).

La Constitución de la República (CR) regula también un sistema de competencias entre los distintos niveles de gobierno del Estado, (Arts. 260 al 269 CR) a fin de determinar el titular o responsable de explotar los recursos estratégicos o proveer servicios públicos. De forma excepcional, se autoriza que tales actividades económicas pueden delegarse a la iniciativa privada, de conformidad con el artículo 316 CR.

Esto significa que, por mandato constitucional, la participación del sector privado en los distintos servicios públicos que son competencia de los GAD, sólo puede ocurrir de manera excepcional, sujeta a los procedimientos y autorizaciones estatales regulados a través de una Ley, cuyo cumplimiento, por ser un mandato de orden público, es crucial para la validez de la delegación.

El Libro II de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, permite la delegación de la facultad de gestión de servicios públicos al sector privado a través de la modalidad de Asociación Público-Privada.

Los Contratos de APP se caracterizan por reunir los siguientes elementos de su esencia¹²:

- a. Su vigencia es de largo plazo;
- b. Tiene como objeto proveer uno o varios activos públicos y/o Servicios Públicos;
- c. Contiene un esquema de distribución de riesgos entre las partes intervinientes, donde los riesgos son asignados a la parte con mejor capacidad para administrarlos y mitigarlos, considerando el perfil de riesgos del proyecto;
- d. La contraprestación establecida a favor del Gestor Privado se encuentra vinculada al cumplimiento de Niveles de Servicio o disponibilidad de el/los activo/s público/s que podrá ser pagada a través de tarifas a cargo de los usuarios, pagos diferidos del sector público, una combinación de ambas; y,
- e. Comprende total o parcialmente, prestaciones de diseño, construcción, rehabilitación, mejoramiento, financiamiento, operación y mantenimiento por parte del Gestor Privado.

De manera esquemática, estos elementos se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 4: Elementos principales de las Asociaciones Público - Privadas (APP)

ELEMENTOS	ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA
DELEGACIÓN FACULTAD DE GESTIÓN	SI
FINANCIAMIENTO PROYECTO	RECURSOS PRIVADOS Y/O PÚBLICOS
RETRIBUCIÓN A LA CONTRAPARTE PRIVADA	PAGOS POR USUARIO Y/O PRESUPUESTARIOS

¹² Código Civil: “Art. 1460.- Se distinguen en cada contrato las cosas que son de su esencia, las que son de su naturaleza, y las puramente accidentales. Son de la esencia de un contrato aquellas cosas sin las cuales, o no surte efecto alguno, o degenera en otro contrato diferente; son de la naturaleza de un contrato las que, no siendo esenciales en él se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial; y son accidentales a un contrato aquéllas que ni esencial ni naturalmente le pertenecen, y que se le agregan por medio de cláusulas especiales.”

BASE NORMATIVA	LEY DE EFICIENCIA ECONÓMICA Y GENERACIÓN DE EMPLEO (LEY APP)
PROCEDIMIENTOS PRECONTRACTUALES	CONCURSO PÚBLICO (Sin excepción)
RIESGOS	ASIGNAN ENTRE LAS PARTES, TRANSFERENCIA SIGNIFICATIVA AL SECTOR PRIVADO, SIEMPRE DEBE EXISTIR VALOR POR DINERO
PLAZO	LARGO PLAZO (30 - 40 años)
OBJETO	DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS
GESTIÓN DEL ACTIVO	GESTOR PRIVADO, REVERSIÓN AL FINALIZAR EL CONTRATO
NIVELES DE SERVICIO	SI (Contraprestación basada en cumplimiento de niveles de servicio)
EMPAQUETAMIENTO DE ACTIVIDADES (Diseño, Construcción, Financiamiento, Operación y Mantenimiento)	PERMITIDO
SOSTENIBILIDAD FISCAL ¹³	INDISPENSABLE INFORME INICIAL Y DICTAMEN

Fuente: Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo

Elaboración: SIPP

Cabe señalar que esta modalidad puede iniciarse tanto por iniciativa pública como por iniciativa privada. Las iniciativas privadas constituyen un vehículo para canalizar propuestas innovadoras provenientes del sector privado, enmarcadas en procesos de evaluación rigurosos y transparentes que precautelan el interés público. Este mecanismo ofrece diversos beneficios tanto para el Estado como para la ciudadanía, entre los cuales destacan:

- **Incorporación de conocimiento especializado e innovación tecnológica**, lo que contribuye a mejorar la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios públicos.
- **Detección temprana del interés del mercado**, que permite al Estado identificar oportunidades que no habían sido previamente consideradas.
- **Alivio en la carga de estructuración**, especialmente valioso en contextos donde las capacidades técnicas y financieras del sector público son limitadas.

¹³ Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), una adecuada gestión fiscal y de riesgos en proyectos APP puede mejorar la infraestructura económica y social en América Latina y el Caribe (Domínguez & Suárez-Alemán, 2023).

- **Impulso a la competitividad y la transparencia**, dado que todos los contratos APP deben ser adjudicados mediante concurso público, sin excepción.
- **Bonificaciones al proponente**, que reconocen el esfuerzo invertido en la elaboración de los estudios y la estructuración del proyecto, sin desincentivar la participación de otros inversionistas en el concurso público.

La utilidad en general de la modalidad de APP se fundamenta en el hecho de que las necesidades de inversión en infraestructura en América Latina y el Caribe continúan siendo significativas. De acuerdo con los cálculos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2021),¹⁴ la región necesita invertir aproximadamente USD 2.220.736 millones hasta el 2030 para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con servicios de infraestructura. De este monto el 59% corresponde a nueva infraestructura y el 41% al mantenimiento y reposición de activos. La brecha está altamente concentrada en transporte (47.3%), con una participación media en energía (24.3%) y en agua y saneamiento (17.1%) y baja en el sector telecomunicaciones (11.3%).

En el caso de Ecuador, las necesidades de inversión para cerrar la brecha de infraestructura de aquí al 2030 ascienden a USD 71.950 millones, distribuidos en USD 46.266 millones para nueva infraestructura y USD 25.684 millones para mantenimiento y reemplazo de activos. Los sectores con mayores requerimientos son el transporte rural (USD 23.202 millones), generación y transmisión eléctrica (USD 21.024 millones) y el acceso a servicios de saneamiento (USD 5.903 millones). Otros sectores clave incluyen el acceso a agua gestionada de forma segura (USD 3.705 millones), infraestructura de transporte urbano masivo (USD 5.330 millones) y conectividad digital a través de banda ancha y redes móviles 4G (USD 9.662 millones).

En este contexto, la modalidad de Asociación Público-Privada permite coadyuvar al cierre de las brechas de infraestructura, al combinar el conocimiento técnico, la eficiencia operativa y la capacidad de financiamiento del sector privado con los objetivos de política pública del Estado. Sin embargo, el éxito de los proyectos APP no depende únicamente de la existencia de un marco normativo adecuado, sino que está profundamente vinculado a la capacidad institucional de la entidad delegante para planificar, evaluar, estructurar, tramitar el concurso público y gestionar de manera eficaz estos proyectos.

Contar con un equipo profesionalmente competente constituye un factor crítico para garantizar que los proyectos bajo la modalidad de Asociación Público-Privada sean correctamente gestionados durante todo su ciclo de vida. El rigor metodológico que caracteriza a estos proyectos -que comprende la adecuada gestión de riesgos legales, financieros, económicos, fiscales, técnicos, sociales y ambientales- exige que las

¹⁴ Banco Interamericano de Desarrollo. “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe. ¿Cuánto necesita invertir la región para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible?”. 2021. <https://publications.iadb.org/en/infrastructure-gap-latin-america-and-caribbean-investment-needed-through-2030-meet-sustainable>; <https://interactive-publications.iadb.org/La-brecha-de-infraestructura-en-América-Latina-y-el-Caribe>

entidades delegantes dispongan de profesionales con formación especializada y con las habilidades necesarias para interactuar de manera efectiva con diversos actores, incluidos organismos gubernamentales, entidades multilaterales, gestores privados, financistas y, de forma prioritaria, con la ciudadanía.

En este contexto, los Gobiernos Autónomos Descentralizados enfrentan un desafío relevante, dado que la experiencia de sus equipos profesionales se encuentra mayoritariamente concentrada en la gestión de la contratación pública tradicional.

Finalmente, es necesario señalar que, de conformidad con el artículo 316 de la Constitución de la República, y en armonía con la *Sentencia No. 001-12-SIC-CC* (Caso No. 0008-10-IC), la Corte Constitucional interpretó de manera vinculante y con efectos *erga omnes* que la delegación al sector privado está sujeta a un régimen de excepcionalidad regulado por la ley especial o sectorial respectiva. Esto significa que, por mandato constitucional, la participación del sector privado sólo puede realizarse de manera excepcional y sujeta a los procedimientos y autorizaciones previstos expresamente en una ley, no mediante normas de jerarquía infralegal. En este sentido, por tratarse de un mandato constitucional de orden público, la validez de la delegación depende de que el procedimiento, los requisitos y las aprobaciones necesarias se encuentren establecidos en una ley.¹⁵

3. Evaluación de Modelos de Gestión

Un Gobierno Autónomo Descentralizado debe evaluar las distintas modalidades de gestión que la normativa vigente le faculta aplicar, con el propósito de determinar aquella que resulte más conveniente al interés público y viable en función del perfil de riesgos del proyecto. Esta evaluación se facilita mediante la aplicación de un análisis multicriterio, que permite orientar de forma objetiva la toma de decisiones.

La herramienta contenida en la presente guía constituye un mecanismo de preselección temprana, diseñado para identificar el potencial de un proyecto para ser desarrollado bajo la modalidad de Asociación Público-Privada.¹⁶

¹⁵ No resulta procedente implementar procesos de delegación al sector privado con base en las disposiciones del artículo 74 y 76 del Código Orgánico Administrativo (COA), en la medida en que dicho cuerpo normativo únicamente establece principios y lineamientos generales sobre la delegación contractual, sin desarrollar el procedimiento específico aplicable a la delegación al sector privado. Y por el contrario, los artículos 68 y 69.5 del COA ratifican que la delegación a sujetos de derecho privado se debe efectuar en los términos y conforme con la ley de la materia. En tal virtud, cualquier intento por parte de una entidad pública de delegar facultades de gestión a actores privados mediante procedimientos previstos en normas infralegales -invocando únicamente el COA como fundamento- constituye una elusión manifiesta del régimen de delegación y de los procedimientos expresamente establecidos en el Libro II de la Ley de Eficiencia económica y generación de empleo (Ley APP), lo cual es jurídicamente inadmisibles.

¹⁶ La presente herramienta es una versión simplificada, fundamentada en la “PPP Project Screening and Analytics Tool (PSAT 2.0)”, un mecanismo de toma de decisiones creado por la práctica global de Infraestructura, Finanzas, APP y Garantías (IPG) del Banco Mundial. Este mecanismo es utilizado internacionalmente para el análisis, comparación y priorización de proyectos resilientes al cambio climático. De otra parte, también puede utilizarse la metodología PIERS (Sistema de Evaluación y Calificación de Infraestructura centrado en las Personas) de la UNECE que proporciona un marco estructurado para evaluar y priorizar APP, asegurando la alineación con los Objetivos de Desarrollo

4. Criterios o lineamientos generales para la selección de la modalidad APP por un GAD

Para determinar, de manera preliminar, el potencial de un proyecto para ser desarrollado bajo modalidad APP,¹⁷ se recomienda considerar los siguientes criterios:

Criterios fundamentales (de cumplimiento obligatorio):

1. Competencia del GAD: El GAD debe tener la competencia legal para prestar el servicio o ejecutar la obra. Si este criterio no se verifica, no procede el uso de la modalidad APP
2. Justificación estratégica: El proyecto debe estar alineado con los planes de desarrollo, ordenamiento territorial y demás instrumentos de planificación sectorial. Su ausencia impide el uso de la modalidad.
3. Inversión superior a USD 10 millones.
4. Plazo contractual mayor a 5 años.

Otros criterios de análisis:

5. Solvencia Crediticia del GAD.
6. Ingresos suficientes.
7. Disponibilidad de los terrenos necesarios para la implantación del proyecto.
8. Acceso potencial a fuentes de financiamiento.
9. Gestión de riesgos ambientales y sociales.
10. Interés del sector privado.
11. Asignación de Funciones.
12. Conceptualización clara del proyecto.

La evaluación de estos criterios puede realizarse a través de las preguntas contenidas en la herramienta incluida como *Anexo 1* de la presente guía. Estos parámetros permiten tomar decisiones con base en la información disponible del proyecto. Cada uno de los criterios incorpora preguntas específicas orientadas a evaluar requisitos relacionados con el caso de negocio estratégico, la institucionalidad, la asequibilidad comercial y bancabilidad del proyecto, así como su sostenibilidad fiscal.

Sostenible (ODS) y las necesidades de la comunidad, especialmente al centrarse en cinco criterios clave: accesibilidad, eficacia económica, sostenibilidad ambiental, replicabilidad y participación de las partes interesadas. <https://unece.org/ppp/em>

¹⁷ Estos criterios preliminares no reemplazan la aplicación de la herramienta de elegibilidad y priorización emitida por el CIAPP que deben aplicarse, obligatoriamente en la fase de planificación y elegibilidad, pero permiten realizar una evaluación inicial que orienta la decisión sobre la pertinencia de desarrollar y ejecutar un proyecto determinado bajo la modalidad de Asociación Público-Privada.

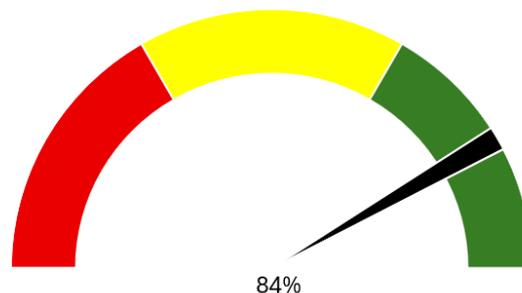
La metodología de la herramienta consiste en seleccionar, de forma objetiva, una de las siguientes opciones de valoración para cada pregunta: *totalmente aceptable*, *parcialmente aceptable*, *discrepancia parcial* o *total discrepancia*.

Los resultados pueden consultarse en la pestaña denominada *Resultado*, donde se presenta un gráfico que muestra la distribución porcentual de las respuestas de acuerdo con las cuatro categorías de valoración mencionadas. Si el resultado se ubica en la zona roja del gráfico (menor o igual al 50%), significa que el proyecto presenta una viabilidad preliminar baja o es inviable para ser ejecutado bajo la modalidad de Asociación Público-Privada (APP). Si el resultado se sitúa en la zona amarilla (mayor o igual al 51%), el proyecto posee una viabilidad preliminar condicionada para su desarrollo mediante APP. Finalmente, si la barra del gráfico alcanza la zona verde (mayor o igual al 76%), indica que el proyecto cuenta con una viabilidad preliminar alta o favorable para su estructuración y ejecución bajo esta modalidad. En cualquier caso, la viabilidad de un proyecto sólo podrá ser establecida a través de estudios detallados y más profundos dentro del Proceso APP.

Figura 1: Proyecto preliminarmente idóneo para ser ejecutado bajo modalidad APP

Resultado del Modelo:

Viabilidad: Viabilidad Preliminar Alta
Resultado: 84,00%
Explicación: El proyecto presenta un potencial preliminar favorable para ser estructurado y desarrollado bajo la modalidad APP. Cumple con los elementos del perfil y no se identifican impedimentos significativos.

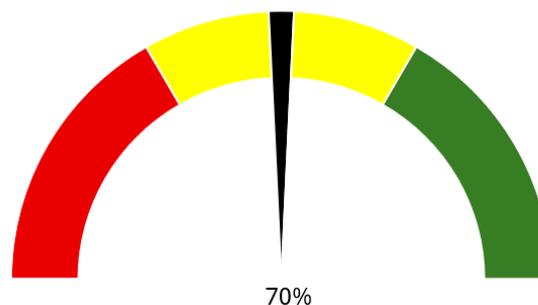


Fuente: Herramienta para la Evaluación Temprana de Proyectos APP (HETAPP)
Elaboración: SIPP

Figura 2: Proyecto preliminarmente condicionado para ser ejecutado bajo modalidad APP

Resultado del Modelo:

Viabilidad: Viabilidad Preliminar Condicionada
Resultado: 69,50%
Explicación: El proyecto muestra ciertas limitaciones o vacíos que deben ser subsanados para considerar su desarrollo bajo la modalidad APP. Requiere ajustes y mayor análisis: técnicos, legales, institucionales o financieros a nivel de perfil.



Fuente: Herramienta para la Evaluación Temprana de Proyectos APP (HETAPP)
Elaboración: SIPP

Figura 3: Proyecto preliminarmente inviable para ser ejecutado bajo modalidad APP

Resultado del Modelo:

Viabilidad: Viabilidad Preliminar Baja o Inviabile
Resultado: 0,00%
Explicación: El proyecto no cumple con criterios fundamentales de viabilidad para ser impulsado mediante una APP. Se identifican deficiencias sustanciales que, de no ser corregidas, impiden su ejecución bajo esta modalidad.



Fuente: Herramienta para la Evaluación Temprana de Proyectos APP (HETAPP)

Elaboración: SIPP

Cabe señalar que la información utilizada como sustento para responder las preguntas de la herramienta mencionada constituye, a su vez, un insumo clave para la elaboración del informe correspondiente al perfil del proyecto, en caso de que el GAD decida avanzar en su ejecución mediante la modalidad APP.

Las respuestas a las preguntas contenidas en la *Herramienta para la Evaluación Temprana de Proyectos APP* se encuentran directamente relacionadas con el contenido mínimo del informe de perfil del proyecto, conforme a lo establecido en la *Guía General de Procesos para la presentación y aprobación de proyectos bajo la modalidad de Asociación Público-Privada*.

Para facilitar la elaboración de dicho informe, se incorpora en esta guía, como *Anexo 3*, un *Esquema de Perfil de Proyecto APP* con fines orientativos.¹⁸

5. Asignación de roles a nivel de las máximas autoridades ejecutivas y legislativas de los GAD provinciales y municipales para la toma de decisiones dentro del ciclo de proyectos APP

Dentro de la secuencia lógica de actividades descritas en la presente guía, y con el propósito de establecer un marco de gobernanza interna aplicable a proyectos desarrollados bajo la modalidad de Asociación Público-Privada, el Gobierno Autónomo Descentralizado debe haber verificado el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- a) **Naturaleza del proyecto.** Que el proyecto cumpla con los elementos esenciales de un contrato de Asociación Público-Privada, de conformidad con lo previsto

¹⁸ Bisbey, J., Hayek, Z.-A., y Nair, R. (2025). Guidelines for Small-Scale Public-Private Partnerships (SSPPPs). Ginebra, Suiza: WAPPP.- Recomienda aprovechar la inteligencia artificial (IA) en los procesos de evaluación y elaboración de estudio de proyectos en el contexto de las APP. Esto implica el uso de herramientas tecnológicas avanzadas para analizar datos, simular escenarios y optimizar las decisiones relacionadas con el desarrollo de proyectos. Implementar IA puede facilitar la identificación de riesgos, la evaluación de viabilidad, y la selección de las mejores opciones de diseño y financiamiento, lo que contribuye a facilitar la participación del sector privado y a reducir costos y tiempos de procesamiento.

en la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, su reglamento y las guías metodológicas aplicables.

- b) **Evaluación preliminar.** Que, conforme a la herramienta metodológica prevista en el *Anexo 1* de la presente guía, se haya obtenido un resultado favorable que evidencie el potencial del proyecto para ser desarrollado bajo la modalidad APP.
- c) **Respaldo institucional.** Que exista respaldo político por parte del máximo órgano de legislación y fiscalización del GAD, que permita impulsar el proceso APP de manera ordenada, técnica y conforme al marco normativo vigente, con una clara visión de largo plazo.¹⁹

Cumplidos estos requisitos, resulta oportuno establecer una estructura de gobernanza interna, entendida como la asignación clara de funciones y responsabilidades que garantice la ejecución eficiente de cada etapa del ciclo de vida del proyecto APP.

Con el objetivo de facilitar dicha asignación de funciones en el marco de los proyectos APP, se han desarrollado modelos de ordenanza referenciales dirigidos tanto a municipios como a prefecturas. Estos modelos están estructurados para permitir la adopción de una de las siguientes alternativas institucionales:

1. **Delegar la asignación de funciones a la máxima autoridad ejecutiva**, para que ésta las determine mediante reglamento. En este caso, el articulado correspondiente se traslada al reglamento respectivo.²⁰
2. **Establecer directamente en la ordenanza**, por parte del órgano legislativo, las responsabilidades y funciones específicas de cada unidad administrativa involucrada en el proceso APP.
3. **Autorizar, mediante ordenanza, la creación de una Gerencia de Proyectos o Unidad de Coordinación APP**, que asuma las funciones técnicas y de gestión integral requeridas para el desarrollo y seguimiento de los proyectos bajo esta modalidad.²¹

¹⁹ El respaldo legislativo podrá obtenerse y materializarse, en el caso de iniciativas privadas, mediante la declaratoria de interés público por parte del órgano legislativo competente. En el caso de iniciativas públicas, no se requerirá un pronunciamiento expreso de dicho órgano; no obstante, en todos los casos deberá evidenciarse la existencia de respaldo político suficiente que demuestre la voluntad institucional de impulsar un proyecto bajo la modalidad de asociación público-privada.

²⁰ Esta remisión a un reglamento busca evitar una sobrecarga normativa en la ordenanza, limitando la incorporación de disposiciones únicamente a aquellas que requieran una decisión expresa del propio órgano de legislación, conforme al marco normativo vigente en materia de APP, o involucren la participación de empresas públicas del GAD.

²¹ En cualquier escenario se recomienda la creación de una Unidad de Proyectos APP dentro del GAD, constituido por un equipo multidisciplinario que abarque al menos el área técnica, financiera, social, ambiental y legal. Esta constituye una medida óptima para asegurar la gestión eficiente del proceso APP. Sin embargo, su viabilidad dependerá de la existencia de recursos presupuestarios que permitan financiar su conformación.

Ahora bien, en caso de que no cuente con la capacidad institucional necesaria para ejecutar las distintas actividades subyacentes al ciclo del proyecto APP se podrá considerar lo siguiente:

1. **Delegación de competencias:** Delegar funciones o actividades específicas a empresas públicas provinciales o municipales que cuenten con la capacidad técnica y administrativa para asumir dichas responsabilidades, de conformidad con el Art. 14, inciso segundo y Art. 28 de la Ley APP.
2. **Contratación de consultorías:** Contratar consultores externos especializados, conforme lo establecido en el artículo 11 de la Ley de Asociaciones Público-Privadas.²²
3. **Contratación de terceros especializados en la estructuración de proyectos APP:** mediante esquemas a riesgo en los que el estructurador asume los costos iniciales de los estudios, los cuales sólo son recuperables si el proyecto alcanza el cierre comercial. En estos casos, y siempre que así se prevea expresamente en los pliegos del concurso público, el pago de los estudios podrá ser asumido por el gestor privado, lo que permite estructurar proyectos sin comprometer recursos fiscales, de conformidad con el Art. 28 letra d) de la Ley APP.²³

No deben subestimarse los costes de preparación de los proyectos APP.²⁴ (Farquharson, de Mästle y Yescombe, 2011)

Jangun y Marques (2006) han destacado la importancia de los asesores en las APP:

"A medida que los gobiernos pasan de su papel de proveedores monopolísticos de servicios de infraestructura a establecer el marco para la prestación privada de servicios de infraestructura, la asistencia consultiva independiente de "terceros" es esencial para que estas asociaciones público-privadas tengan éxito."

Por otra parte, como ha señalado el Centro Europeo de Competencia en materia de Asociaciones Público-Privadas, cuando el sector público no desarrolla con frecuencia proyectos bajo esta modalidad, es poco probable que disponga internamente de la gama de competencias necesarias para su adecuada gestión. Además, dichas competencias

²² "Art. 11.- Apoyo para la Estructuración de Proyectos APP.- Las Entidades Delegantes que no pertenezcan a la Función Ejecutiva o la SIPP en el ámbito de la Administración Pública Central, según corresponda, podrán contratar asesoría y asistencia técnica para la estructuración y evaluación de Proyectos APP. Para todo lo anterior, se autoriza y permite la contratación de consultorías externas y asesores de transacción incluyendo a empresas públicas de los Estados de la comunidad y organismos internacionales de los que el Estado ecuatoriano sea parte. Los procedimientos de contratación, y los contratos con organismos multilaterales de crédito, se someterán a los reglamentos y políticas de tales entidades y a los tratados, convenios o protocolos suscritos con tales organismos. Las Entidades Delegantes y la SIPP podrán acceder a fondos reembolsables y no reembolsables."

²³European PPP Expertise Centre. (2014). *Role and use of advisers in preparing and implementing PPP projects*. Luxembourg: European Investment Bank.

https://www.eib.org/files/epec/epec_role_and_use_of_advisers_en.pdf

²⁴ Farquharson, E., Torres de Mästle, C., Yescombe, E. R., & Encinas, J. (2024). *How to engage with the private sector in public-private partnerships in emerging markets* (World Bank PPP Global Practice Paper). The World Bank.

https://ppp.worldbank.org/sites/default/files/2024-09/Global_How-to-engage-with-private-sector-Clementia-Farquharso-Yecome-Encinas%20%281%29.pdf.

deben actualizarse de forma periódica, con el fin de incorporar la experiencia reciente, la evolución de las mejores prácticas del mercado y las innovaciones relevantes en la materia.

Un efecto indirecto y positivo de la contratación de apoyo externo especializado es la posibilidad de transferencia de conocimientos y desarrollo progresivo de capacidades dentro del sector público a lo largo del tiempo, lo que contribuye al fortalecimiento institucional de la Entidad Delegante. En caso de considerarse necesario recurrir a asesores para llevar a cabo la evaluación y estructuración integral de un proyecto, resulta esencial que dichos asesores cuenten con experiencia específica previa en contratos de Asociación Público-Privada, así como con experiencia general en proyectos de infraestructura de naturaleza, complejidad y valor similares al que se pretende desarrollar.

Es posible que no todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados cuenten inicialmente con las competencias necesarias para identificar, evaluar, estructurar y desarrollar proyectos bajo la modalidad de Asociación Público-Privada con éxito. Por esta razón, resulta indispensable que en la fase inicial de desarrollo del programa de APP se suplan estas limitaciones mediante la contratación de asesores externos de transacción con experiencia especializada.²⁵

El alcance y la naturaleza del asesoramiento externo requerido evolucionarán conforme avance el programa. Por ejemplo, en los Países Bajos, en las etapas iniciales, los asesores externos representaban aproximadamente el 75% del personal involucrado en el desarrollo de proyectos APP. Con el tiempo, esta proporción fue disminuyendo en favor del personal interno, a medida que éste adquiere experiencia y se fortalecen sus capacidades para estructurar operaciones bajo esta modalidad. Asimismo, en una primera etapa, el Gobierno neerlandés recurrió a asesores británicos por su mayor experiencia en APP, quienes posteriormente fueron reemplazados por asesores locales una vez que estos demostraron sus competencias en el sector. Este proceso de fortalecimiento progresivo de capacidades debería replicarse en el caso ecuatoriano.²⁶

6. Proceso APP: Etapas y Actores para GAD provinciales y municipales

Sin perjuicio de que los modelos de ordenanza pueden establecer directamente, en el mismo instrumento, la asignación específica de funciones relacionadas con la gestión de proyectos bajo la modalidad de Asociación Público-Privada, también es posible que dicha asignación se realice mediante la remisión a reglamentos que las máximas

²⁵ Ver Toolkit: A guide for hiring and managing advisors for private participation in infrastructure, PPIAF. HM Treasury, Technical Note No. 3 How to Appoint and Manage Advisors to PFI Projects.

²⁶ World Bank PPIAF. (2024). *Technical note 3: How to appoint and manage advisors to PFI projects*. Public-Private Partnership Knowledge Lab.

https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/default/files/2024-09/How%20to%20Appoint%20and%20Manage%20Advisers%20to%20PFI%20Projects_TechNote3.pdf

autoridades ejecutivas de los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) estén facultadas para expedir.

En cualquier caso, el objetivo de esta Guía y de los referidos modelos, es evidenciar el carácter multidisciplinario de los profesionales involucrados en el desarrollo de proyectos bajo la modalidad de Asociación Público-Privada. A continuación, se incorpora, como Anexo 2 y con fines meramente ilustrativos, un cuadro esquemático que refleja las principales tareas, responsabilidades, productos y articulaciones normativas que intervienen en las distintas etapas de este tipo de proyectos.

Con base en dicha información, el Gobierno Autónomo Descentralizado contará con una guía que facilitará la asignación adecuada de funciones dentro de sus unidades administrativas internas y/o entre las distintas empresas públicas adscritas al propio GAD, asegurando así una gestión ordenada y eficiente de los proyectos bajo la modalidad de Asociación Público-Privada.

7. Anexos

- 7.1. Anexo 1: Herramienta de Evaluación Temprana de Proyectos APP (HETAPP).
- 7.2. Anexo 2: Esquema Simplificado del Ciclo APP.
- 7.3. Anexo 3: Esquema Perfil de Proyecto APP.
- 7.4. Anexo 4: Modelo de Ordenanza para Regulación de la Gobernanza de las Asociaciones Público-Privadas en los GAD Municipales.
- 7.5 Anexo 5: Modelo de Ordenanza para Regulación de la Gobernanza de las Asociaciones Público-Privadas en los GAD Provinciales

Para acceder al Anexo correspondiente a la Herramienta de Evaluación Temprana de Proyectos APP acceder mediante el siguiente enlace:

https://www.appecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2025/07/ANEXO-1_HETPP.zip

o ingresando a la página www.appecuador.gob.ec sección Normativa APP.