

ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO DE LAS ASOCIACIONES PUBLICO PRIVADAS EN ECUADOR

COMPARATIVE LAW ANALYSIS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN ECUADOR

Autores: ¹Luis Mauricio Maldonado Ruiz y ²Wilson Eduardo Jaramillo Fierro.

¹ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0956-7869>

²ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0006-4501-8935>

¹E-mail de contacto: lumaldonadoru@uide.edu.ec

²E-mail de contacto: wjaramillofi@uide.edu.ec

Afiliación:¹*²Universidad Internacional del Ecuador, (Ecuador).

Artículo recibido: 5 de mayo del 2025

Artículo revisado: 7 de mayo del 2025

Artículo aprobado: 27 de junio del 2025

¹Abogado graduado en la Universidad Técnica Particular de Loja, (Ecuador). Master in Criminal Justice - Criminal Justice and Criminology graduado en la Universidad del Este, (Argentina). Docente investigador de la Universidad Internacional del Ecuador, (Ecuador).

²Estudiante de la Universidad Internacional del Ecuador, (Ecuador).

Resumen

El presente artículo lleva a cabo un análisis comparativo de los marcos legislativos y las implicaciones prácticas de las Asociaciones Público Privadas (APP) en Ecuador, Chile, México y Brasil, abarcando el periodo 2015-2024. Se analiza los componentes claves de sus normativas, la estructuración institucional, los aspectos financieros y los mecanismos de resolución de disputas. La investigación revela que Países como Chile y Brasil poseen marcos consolidados que promueven la estabilidad y confianza de los inversionistas, mientras que Ecuador y México se encuentran en fases diferentes de consolidación, enfrentando desafíos de capacidad institucional, transparencia y seguridad jurídica. La investigación identifica que, si bien en el Ecuador ha habido mejoras, continúan las limitaciones significativas como la exclusión de sectores estratégicos y restricciones al arbitraje internacional. Se concluye que el éxito de las APP depende de un sistema jurídico-institucional coherente, capacidad técnica y transparencia. Finalmente, se proponen recomendaciones estratégicas para Ecuador, enfocadas en estabilizar el marco legal, fortalecer la parte institucional, mejorar la transparencia y optimizar los mecanismos de resolución de conflictos, con el fin de incentivar las iniciativas APP inspirándose en las mejores prácticas de la región.

Palabras clave: Asociaciones público privadas, Derecho comparado, Ecuador, Marco legal, Inversión en infraestructura.

Abstract

This article presents a comparative analysis of the legislative frameworks and practical implications of Public-Private Partnerships (PPPs) in Ecuador, Chile, Mexico, and Brazil, covering the period 2015–2024. Key components of their regulations, institutional structures, financial aspects, and dispute resolution mechanisms are examined. The study reveals that Chile and Brazil have consolidated frameworks that promote stability and investor confidence, while Ecuador and Mexico are at different stages of consolidation, facing challenges in institutional capacity, transparency, and legal certainty. The research identifies that, while Ecuador has made progress, significant limitations persist, such as the exclusion of strategic sectors and restrictions on international arbitration. It concludes that the success of PPPs depends on a coherent legal and institutional ecosystem, technical capacity, and transparency. Finally, strategic recommendations for Ecuador are proposed, focused on stabilizing the legal framework, strengthening institutions, improving transparency, and optimizing conflict resolution mechanisms, in order to enhance its PPP initiatives by drawing on regional best practices.

Keywords: Public-private partnerships, Comparative law, Ecuador, Legal framework, Infrastructure investment.

Sumário

Este artigo realiza uma análise comparativa dos marcos legislativos e das implicações práticas das Parcerias Público-Privadas (PPPs) no Equador, Chile, México e Brasil, abrangendo o período de 2015 a 2024. Analisa os principais componentes de suas regulamentações, estrutura institucional, aspectos financeiros e mecanismos de resolução de disputas. A pesquisa revela que países como Chile e Brasil possuem marcos consolidados que promovem estabilidade e confiança dos investidores, enquanto Equador e México encontram-se em diferentes estágios de consolidação, enfrentando desafios em capacidade institucional, transparência e segurança jurídica. A pesquisa identifica que, embora melhorias tenham sido alcançadas no Equador, ainda existem limitações significativas, como a exclusão de setores estratégicos e restrições à arbitragem internacional. Conclui que o sucesso das PPPs depende de um sistema jurídico e institucional coerente, capacidade técnica e transparência. Por fim, são propostas recomendações estratégicas para o Equador, com foco na estabilização do marco jurídico, no fortalecimento do marco institucional, na melhoria da transparência e na otimização dos mecanismos de resolução de conflitos, a fim de incentivar iniciativas de PPPs com base nas melhores práticas da região.

Palavras-chave: Parcerias público-privadas, Direito comparado, Equador, Marco legal, Investimento em infraestrutura.

Introducción

Las Asociaciones Público Privadas (APP) simbolizan un modelo estratégico de cooperación entre el sector público con el sector privado, concebido para mejorar la provisión de infraestructura y servicios públicos. En América Latina, las APP han adquirido una importancia crucial como herramienta para mitigar las significativas brechas de

infraestructura, especialmente en un contexto de limitaciones gubernamentales. Esta colaboración ayuda con la movilización del capital y la experiencia técnica de la inversión privada, impulsando proyectos que de manera tradicional los hubiese realizado el Estado. La creciente adopción de este modelo en la región subraya una tendencia hacia el aprovechamiento de la eficiencia e innovación del sector privado para fomentar el desarrollo público, una estrategia alienada con políticas económicas que buscan el crecimiento sostenido y la modernización de la infraestructura.

El presente análisis comparativo se enfoca en la legislación de APP de Ecuador, Chile, México y Brasil durante el periodo 2015-2024. La selección de estos países se justifica por la diversidad en su experiencia de implementación, sus distintas practicas legales y su influencia económica considerable en la región. Mientras que Chile y Brasil cuentan con una trayectoria más consolidada en la aplicación de APP, el Ecuador ha emergido de manera reciente como un actor relevante, y México posee un marco legal específico y con gran información para estas asociaciones. La comparación de estos enfoques legislativos guía hacia los conocimientos sobre las mejores prácticas y los desafíos inherentes al diseño e implementación de marcos regulatorios para las APP. El periodo 2015-2024 es fundamental para este estudio, debido a que en estos años se han producido desarrollos y ajustes significativos en las políticas y legislación de APP en los países seleccionados, incluyendo la promulgación de nuevas leyes o reformas sustanciales destinadas a optimizar la atracción de inversión privada y mejorar la gestión de proyectos. El análisis se concentrará en los marcos legales vigentes, aquellos que fueron objeto de cambios sustanciales dentro de este

lapso, permitiendo una evaluación de las tendencias y la evolución reciente en la regulación de las APP en la región.

El objetivo general de esta investigación es analizar comparativamente los marcos legislativos y las implicaciones prácticas de las Asociaciones Público Privadas (APP) en Ecuador, Chile, México y Brasil en el periodo antes mencionado, con el fin de identificar fortalezas, debilidades y lecciones aprendidas para el fortalecimiento del modelo APP en Ecuador. Para lograrlos, se plantearon los siguientes objetivos específicos: describir y contrastar los componentes clave de los marcos normativos de APP; evaluar la eficiencia de los sistemas institucionales y los mecanismos de transparencia y fiscalización; identificar las principales brechas y restricciones legales que limitan la atracción de inversión privada y la eficiencia en la implementación de proyectos APP en Ecuador; y proponer recomendaciones estratégicas y viables para subsanar las deficiencias identificadas en el marco ecuatoriano.

Materiales y Métodos

Este artículo se fundamenta en un enfoque de derecho comparado, realizando un análisis contrastivo de los marcos normativos y las prácticas de las Asociaciones Público Privadas en los países seleccionados. La metodología empleada facilitó la identificación de similitudes, diferencias, mejores prácticas y áreas de oportunidad específicas, con un énfasis particular en aplicabilidad al contexto ecuatoriano. La investigación se estructuró mediante el desglose y análisis de los marcos legislativos en sus componentes claves, la identificación y evaluación de vacíos legales y restricciones, y el análisis de indicadores de desempeño y retos operativos. Este enfoque de carácter sistemático y comparativo proporciona

una comprensión profunda de las dinámicas regulatorias y operativas de las APP, sentando las bases para las recomendaciones dirigidas a mejorar el marco ecuatoriano.

Resultados y Discusión

Las Asociaciones Público – Privadas (APP) se definen como una modalidad de colaboración estratégica a largo plazo entre el sector público y el privado para la provisión de infraestructura y servicios públicos. Este modelo de carácter contractual de largo plazo busca fortalecer la relación en la que el sector privado toma la responsabilidad del desarrollo, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de proyectos que de forma tradicional serían ejecutados por el Estado. La esencia de una APP radica en la delegación de la gestión de un proyecto público específico, sin que se implique privatizar bienes o la cesión de la titularidad de empresas públicas. El objeto primordial es movilizar el capital y la experiencia del sector privado para abordar las brechas de infraestructura y mejora de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, en un contexto de limitación fiscal para los gobiernos (Agudelo, 2016). Este modelo se caracteriza por establecer una relación contractual de largo plazo. La legislación ecuatoriana, a través de la ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la inversión extranjera de 2015, refleja esta concepción (Asamblea Nacional, 2015).

La implementación de este tipo de concesiones de Latinoamérica comenzó a finales de los ochenta y principios de los noventa, con países como México, Colombia, Argentina y Chile siendo estos la primera generación en aplicar estos proyectos (Vassallo, 2018). Desde entonces, la región ha experimentado un crecimiento significativo en la adopción de APP, atrayendo más de 760 mil millones de

dólares en capital privado hacia infraestructura en los últimos 30 años (Banco Interamericano de Desarrollo, 2024). Este crecimiento refleja una tendencia global guiada por la búsqueda de soluciones innovadoras para el desarrollo de infraestructura y servicios públicos, donde las APP han ganado gran relevancia en la región por la presencia de brechas relacionadas a infraestructura, las cuales supera los 250 mil millones de dólares Anuales en América Latina y el Caribe (Banco Interamericano de Desarrollo, 2024). En este escenario, la colaboración público-privada se vuelve vital para impulsar el crecimiento económico y la modernización de los servicios esenciales. Países como Chile, Brasil, Perú, México y Colombia han destacado como los más activos en la implementación de este tipo de asociaciones, principalmente en sectores como transporte, saneamiento, energía, educación y salud.

Un marco legislativo firme es pilar fundamental para el éxito de los proyectos en relación con las APP, ya que proporciona seguridad jurídica y atrae a la inversión privada. Los componentes esenciales para regular las APP incluyen el alcance y aplicabilidad, la estructura institucional, la identificación, preparación y aprobación de proyectos, la gestión y asignación de riesgos, los aspectos financieros, garantías e incentivos, y la modificación de contratos, terminación y resolución de disputas. Las leyes de APP definen a los tipos de proyectos y a los sectores que son seleccionables para esta modalidad. Por lo general abarcan la provisión de bienes, obras o servicios de interés público, incluyendo infraestructura económica social y gubernamental (Comité Interinstitucional de Asociaciones Publico-Privadas, 2023). Sin embargo, pueden establecer exclusiones para para sectores estratégicos o funciones

inherentes al Estado, como la rectoría, la regulación y control (Asamblea Nacional, 2015). La aplicabilidad puede extenderse a diferentes niveles de gobiernos, tanto municipales como a estatales.

La institucionalidad de las APP es crucial para la planificación, adjudicación, y supervisión de los proyectos. De manera usual, se establecen organismos especializados. Por ejemplo, autores mexicanos recalcan la importancia de estas estructuras, ya que con un marco institucional sólido y reglas claras permiten garantizar transparencia, confianza y corresponsabilidad entre el sector público y privado. Sin un desarrollo institucional la implementación de APP se puede ver limitada y generar riesgos relacionados a la beneficencia y eficacia social (Martínez, 2021). Los principales actores institucionales suelen incluir: Comités Interinstitucionales, los cuales son órganos colegiados responsables de la aprobación de proyectos y el régimen de incentivos. También existen las secretarías o Unidades de APP, que son entidades técnicas encargadas de recibir propuestas, brindar apoyo en la estructuración de proyectos y gestionar el ciclo de vida de las APP (Comité Interinstitucional de Asociaciones Publico-Privadas, 2023). Los ministerios de Hacienda/Economía desempeñan un rol clave en la evaluación de la sostenibilidad fiscal y la aprobación de los compromisos financieros.

El ciclo de vida de un proyecto APP implica fases rigurosas para asegurar su viabilidad y conveniencia (Campoverde, 2019). Esto incluye la iniciativa pública o privada, donde los proyectos pueden ser propuestos tanto por el gobierno como por el sector privado. Se requieren estudios de viabilidad que incluyan análisis técnicos, económicos, financieros, sociales y ambientales para justificar la

implementación de una APP. Se realiza una evaluación de valor por dinero para comparar el modelo APP con la contratación pública tradicional y determinar si es que existen mayores beneficios (Asamblea Nacional, 2015). Un principio fundamental de las APP es la distribución eficiente de los riesgos entre el sector público y el privado. La gestión y asignación de riesgos es el proceso fundamental en la estructuración y éxito de los proyectos de APP (Fioravanti et al, 2017). Este principio consiste en identificar, analizar, asignar y mitigar los riesgos que puedan afectar al logro del proyecto. Al riesgo se lo define como el efecto de la incertidumbre sobre los objetivos. La gestión de riesgos trata de hacer una correcta distribución de los riesgos, de tal manera que se asigne cada riesgo a la parte que este en mejores condiciones de gestionarlo de forma rentable. Esta asignación eficiente es clave para la financiabilidad y sostenibilidad de los proyectos a largo plazo y para incentivar el desempeño de las partes. Las etapas de asignación de riesgos incluyen la identificación, análisis y evaluación, asignación, mitigación, y monitoreo. Es importante que el sector público asuma los riesgos que le corresponden, como los relacionados con cambios regulatorios o la burocracia (Fioravanti et al, 2017).

Los proyectos APP deben contar con una estructura financiera clara y sostenible. El gestor privado puede recibir contraprestaciones como tarifas pagadas por los usuarios, pagos diferidos del sector público o una combinación de ambos. Estas pueden clasificarse en pagos por disponibilidad, uso o inversión, dependiendo de las características del proyecto (Reglamento General de Aplicación de la Ley Orgánica de Incentivos, 2016). El Estado puede realizar aportes económicos directos, otorgar subvenciones, créditos, garantías, pagos diferidos, ingresos mínimos garantizados y

exoneraciones fiscales, según el tipo y necesidad del proyecto (Asamblea Nacional, 2008). Se debe tener presente que la normativa prohíbe asegurar un nivel mínimo de rentabilidad para el gestor privado, buscando evitar riesgos fiscales excesivos por el Estado. El valor total acumulado de las obligaciones firmes y contingentes en contratos APP no puede superar al 5% del PIB nominal estimado por el Banco Central del Ecuador (Asamblea Nacional, 2008). Para facilitar el financiamiento, se prevé la posibilidad de constituir garantías sobre los activos y flujos financieros derivados del contrato. El gestor privado puede establecer prendas sobre ingresos garantizados, pagos comprometidos por la entidad pública o flujos de futuros ingresos (Asamblea Nacional, 2008).

La transferencia, prenda o gravamen de más el 20% de las acciones o títulos del gestor privado requiere autorización expresa de la entidad pública delegante, lo que otorga seguridad y control sobre la titularidad y las garantías del proyecto (Asamblea Nacional, 2008). El régimen de incentivos es esencial, y el Comité Interinstitucional puede aprobar estos incentivos y beneficios para fomentar la inversión privada, sin que superen los aportes del gestor privado en capital o deuda (Asamblea Nacional, 2008). Incluyen exoneraciones fiscales, bonificaciones para ofertas, reembolsos por estudios, y el derecho a mejorar la oferta. Además, se garantiza la estabilidad jurídica de los aspectos regulatorios y contractuales esenciales durante la vigencia del contrato, lo que brinda confianza a los inversionistas (Asamblea Nacional, 2008). Con respecto a la modificación contractual, en los proyectos APP solo pueden hacerse bajo condiciones muy especiales y con el consentimiento de ambas partes, es decir la entidad delegante y el gestor privado. Estos

cambios deben buscar mejorar el nivel de servicios o estándares técnicos sin alterar la esencia del acuerdo ni los términos del concurso original (Secretaría de Inversiones Publico Privadas, 2023). Existe un tope del 20% sobre el valor neto inicial del proyecto para modificaciones acumuladas. Si la propuesta de modificación emana de la Entidad Delegante, el tope aplica sobre el nuevo valor, si proviene del gestor privado, solo será válida después de tres años desde la firma y antes de que se cumplan las tres cuartas partes del plazo contractual original (Secretaría de Inversiones Publico Privadas, 2023).

Las modificaciones anteriormente expuestas deben someterse a un riguroso análisis técnico y financiero, y a la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas mediante un nuevo dictamen de sostenibilidad y Riesgos Fiscales (Secretaría de Inversiones Publico Privadas, 2023). Sobre la terminación anticipada, la guía establece que los contratos APP deben tener cláusulas claras que regulen este proceso, cubriendo el cierre, la revisión de bienes al Gobierno y los métodos de compensación por pérdidas, especialmente en situaciones de incumplimiento o fuerza mayor. También se deben prever mecanismos de subsanación, sanciones y valores financieros asociados a la terminación anticipada para evitar incertidumbres que puedan afectar a la ejecución del proyecto (Secretaría de Inversiones Publico Privadas, 2023). La resolución de disputas es un elemento clave y los contratos de las asociaciones publico privadas deben incluir mecanismos adecuados y efectivos para la gestión de controversias, desde juntas de resolución de disputas hasta procedimientos arbitrales o judiciales según sea el caso (Secretaría de Inversiones Publico Privadas, 2023).

Marcos Legislativos Nacionales de APP: Ecuador un marco en evolución

El marco legal de las APP en Ecuador se instauró con la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Publico-Privadas y la Inversión Extranjera en 2015, la cual tuvo como objetivo crear incentivos y directrices para fomentar este tipo de proyectos. Esta ley se complementó con el Decreto Ejecutivo N.º1040, pero una reforma importante llegó en 2023 con el decreto N.º788, que deroga normas anteriores buscando alinear el sistema de estándares internacionales, priorizando principios como transparencia, eficiencia y adaptabilidad (Secretaría de Inversiones Publico Privadas, 2023). La Secretaría de Inversiones Publico-Privadas (SIPP) lidera la estructuración de estos proyectos, mientras que el Comité Interinstitucional de APP (CIAPP) los aprueba y define incentivos. En 2021 se creó la Secretaría Técnica de APP para fortalecer la gestión. Las iniciativas pueden ser públicas o privadas, siempre que cumplan requisitos de viabilidad y en el caso privado se garantice la seriedad y formalidad. Además, se puede utilizar fideicomisos para asegurar pagos al gestor privado.

En cuanto a desempeño Ecuador cuenta con 12 proyectos APP activos los cuales suman acerca de 11 mil millones de dólares (Corral, 2023). Algunos ejemplos incluyen obras viales, puertos y recientemente en estructuración proyectos de hidroeléctricas (Corral, 2023). No obstante, el país ha enfrentado problemas para estructurar procesos llamativos para atraer la inversión privada. Pese que las APP no han tenido el mismo impacto que en otros países, han existido mejoras recientes, ya que en el año 2024 Ecuador subió de puesto en el ranking infrascopes, del puesto 15 subió al 9 (APPEC

Ecuador, 2023). Sin embargo, persisten problemas de capacidad institucional que aun afectan a que se dé una implementación efectiva. La falta de APP bancables refléjela debilidades más allá del marco legal, como la gestión administrativa y la continuidad política. Además, existen restricciones legales que excluyen sectores estratégicos del régimen APP, como telecomunicaciones, recursos naturales, energía, agua y biodiversidad, según la Constitución del Ecuador (Asamblea Nacional, 2008). Esta exclusión, aunque busca proteger el interés público, también pueden desmotivar a la inversión privada debido a la falta de claridad del marco normativo. Aunque Ecuador en tema de resolución de conflictos acepta el arbitraje internacional y nacional, se excluye en temas tributarios y regulaciones estatales, por lo que puede generar preocupaciones a los inversionistas. Un proyecto emblemático ejecutado bajo esta modalidad es el Puerto de Aguas Profundas de Posorja, ubicado en la provincia del Guayas. Este proyecto se lo adjudicó en el 2016 a la empresa DP World mediante concesión por 50 años, la inversión privada supera los \$500 millones de dólares y su primera fase comenzó operaciones en 2019. Este proyecto incluyó la construcción del canal marítimo, una carretera de 21 km y un muelle para los buques, la segunda fase de inauguro en 2025 (Dirección de Gestión de Control de Concesionarias, 2022). Este es un claro ejemplo de proyectos exitosos utilizados bajo esta modalidad en Ecuador.

Chile: La experiencia de las concesiones

Chile es reconocido como uno de los países con mayor experiencia y con un entorno llamativo para proyectos de esta modalidad (Inter-American Development Bank, 2024). El marco normativo que rige estos proyectos se encuentra bien estructurado desde hace más de 3 décadas, teniéndolo como pilar fundamental al Decreto

con Fuerza de Ley N.º164 de 1991 del Ministerio de Obras Públicas. Esta normativa, aunque no sea del periodo del análisis, ha seguido vigente y ha sido objeto de reformas significativas. Su contenido regula aspectos esenciales como los derechos y deberes del concesionario, el régimen tarifario y causas de terminación. Una reforma destacable es la Ley N.º20.410 en el 2010, que introdujo mejoras importantes al régimen de concesiones (Congreso Nacional de Chile, 2010). En este contexto, Chile ha podido proyectar seguridad jurídica y estabilidad para los inversionistas. Para complementar la ley, el Decreto Supremo N.º956 de 1997 detalla el reglamento de la Ley de Concesiones, especificando los procedimientos de licitación, las características de los contratos y la relación entre el Estado y la inversión privada (Ministerio de Obras Públicas, 1999). En la parte institucional, Chile es liderado por el MOP, ya que esta entidad no solo adjudica y supervisa proyectos, sino que además cuenta con una Dirección General de Concesiones creada en el 2020, que busca fortalecer el manejo técnico y estratégico de las APP (Ministerios de Obras Públicas, 2016). Además, el consejo de Consejo de Concesiones que es de gran relevancia cumple un rol asesor-consultivo en la evaluación y modificación de proyectos.

En cuanto a desempeño, Chile es de los países más avanzados en América Latina en relación con las APP, cuenta con 78 contratos concesionados en ejecución, valorados en 25.849 millones de dólares en sectores como vialidad, salud y aeropuertos (Ministerio de Obras Públicas de Chile, 2024). A pesar de la gran cantidad de proyectos han existido dificultades, ya que en los primeros años del programa la falta de claridad institucional provoco renegociaciones costosas. De hecho, se estima que las renegociaciones representaron el

24% de la inversión total en APP (Fischer, 2011). La situación llegó al punto que se destaparon casos de corrupción por parte de funcionarios del MOP, por lo que se realizaron controles institucionales dando como respuesta la Ley N.º 20.410 la cual introdujo limitaciones específicas a las renegociaciones para evitar abusos (Fischer, 2011). Un ejemplo representativo realizado bajo esta modalidad es la Autopista Vespucio Oriente II, en Santiago. La cual es una autopista subterránea de 5,2 km, parte del anillo Américo Vespucio, concesionada por el MOP. El proyecto tuvo una inversión privada de aproximadamente 815 millones de dólares, fue diseñado, financiado y ejecutado por el sector privado con la supervisión estatal. Su objetivo es mejorar la conectividad y reducir la congestión vehicular en la capital. Este proyecto refleja el modelo chileno de las APP, donde el privado asume riesgos y costos, mientras que el Estado garantiza transparencia acceso a infraestructura clave sin comprometer recursos públicos directos (Ministerio de Obras Públicas de Chile, 2024).

México: Un marco específico y diversificado

En México las APP se regulan principalmente por la ley de Asociaciones Público-Privadas del 2012, que establece condiciones bajo las cuales el Estado puede asociarse con particulares para ejecutar proyectos de infraestructura o prestar servicios públicos. Esta ley aplica a dependencias federales, estatales y municipales que utilicen recursos federales, siempre que se demuestre una ventaja social y financiera frente a otros esquemas (Ley de Asociaciones Público-Privadas, 2018). Se debe tener presente que cada estado cuenta con sus propias leyes, lo que genera un marco dual con cierto grado de complejidad normativa. A nivel reglamentario, el Reglamento de la Ley APP del 2012 detalla los procedimientos y requisitos

técnicos para la estructuración, licitación y seguimiento de estos contratos. El marco ha sido reformado por varias ocasiones en el 2014, 2016 y 2018, adaptándose a nuevos contextos administrativos y financieros. Se identifican 513 proyectos de APP en el país, con una inversión total de 2 billones 121 mil 942 millones de pesos, ya 107 de ellos están en ejecución (Badillo, 2025).

En cuanto a control y fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) juega un papel fundamental. Desde el 2016 ha otorgado facultades para investigar posibles actos de corrupción durante la ejecución de los contratos (OCDE, 2022). Se debe tener en cuenta que su eficiencia depende de la coordinación interinstitucional, debido a la descentralización en manejo de APP. Respecto a la transparencia, el sistema CompraNet fue la principal herramienta digital para publicar licitaciones y contratos públicos. No obstante, su utilidad se vio limitada por deficiencias técnicas y por el uso directo de adjudicaciones directas. Con respecto a la parte institucional, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiene un papel central y determinante en los proyectos de APP, asegurando que cumplan con criterios de rentabilidad social, viabilidad financiera y conveniencia para el Estado. Por medio de estudios para la preparación y evaluación socioeconómica de proyectos, la SHCP brinda guías y herramientas técnicas que sirven como referencia obligatoria para la estructuración de proyectos bajo esta modalidad (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2020). Un proyecto emblemático en México es el Macrolibramiento Sur de Colima que contará con una extensión de 28.8 km, consiste en el diseño, construcción, operación y mantenimiento de una nueva autopista en el sur del Estado de Colima, su objetivo es mover el tráfico pesado del centro de la ciudad de manera

que se mejore la conexión hacia el puerto de manzanillo. La concesión es hecha a la empresa privada MacroSur Colima SAPI de CV. La inversión supera los 5,400 millones de pesos mexicanos (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, 2025).

Brasil: La dualidad de concesiones y APP

Las APP en Brasil se rigen principalmente por la Ley Federal N°11.079/2004, promulgada el 30 de diciembre de 2004, donde se establecen normas generales para la licitación y contratación de APP en el ámbito de la administración pública. La ley define dos modalidades contractuales principales para las APP: la concesión patrocinada, que implica ingresos por tarifas de usuario complementados con pagos del socio público, y las concesiones administrativas, donde el socio privado recibe pagos exclusivamente del socio público. Los proyectos bajo esta ley deben tener un valor contractual mínimo de 20 millones de reales y una duración mínima de 5 años y máxima de 35 años (Diário Oficial da Uniao, 2004). Con respecto a la institucionalidad, la política de APP la rige el Programa de Parcerias de Investimentos, creado por la Ley N.º13.334/2016, que identifica y prioriza proyectos estratégicos para atraer inversión privada (Diário Oficial da Uniao, 2016).

Del desempeño, según información de organismos internacionales indican que desde el año 2004 con la ley 11.079 se han firmado cerca de 100 contratos APP, incluyendo federales, estatales y municipales, sumando casi 160 000 millones de reales en inversión privada hasta el 2018 (World Bank Group, 2025). Un punto fuerte en tema de inversión de APP en Brasil es el sector de la energía, el cual recientemente ha tenido más diversidad, de manera que se implemente proyectos de energía eólica, recibiendo este la mayor parte de la inversión

entre los años 2016 y 2018 con 62 proyectos que alcanzaron una inversión de 17 millones de dólares (Economist Intelligence Unit, 2025). Uno de los proyectos más emblemáticos de APP en Brasil es la Línea 6-Naranja del metro de Sao Paulo, que se desarrolló bajo concesión patrocinada, lo que significa que el sector privado se encarga de construir, mantener y operar la línea, mientras el Estado paga parte de prestación del servicio. La extensión del proyecto es de 15,3 km de línea ferraría, cuanta con 15 estaciones entre subterráneas y al aire libre. El costo total del proyecto fue de 4,000 millones de dólares, siendo esta de las más grandes de la región, a pesar de problemas financieros de las constructoras en un inicio, lo que llevo a la suspensión del proyecto, y de las negociaciones que hubo relacionada a temas de corrupción (Revista Ferroviaria, 2020). La concesión fue por Linha Universidade Participacoes S.A liderado por el grupo Acciona (Banco de Desarrollo de America Latina y el Caribe, 2025). Este proyecto es un claro ejemplo de éxito del modelo APP ya que dinamiza el sistema de transporte al tener una capacidad de 630.000 pasajeros por día (Concremat, 2025).

Comparación y contrastes

Ecuador cuenta con la Ley de APP desde el 2015, con buenos objetivos, como atraer inversión y mejorar infraestructura, pero le faltan reglas claras relacionadas a la gestión de riesgos, resolución de conflictos y control de proyectos. La ejecución está a cargo del Comité Interinstitucional de APP y la Secretaría técnica de APP, pero ambos órganos han demostrado limitadas capacidades operativas y técnicas. Chile en cambio esta más avanzado en estos tipos de proyectos. Desde su ley del 91 ha consolidado una institucionalidad especializada con la Dirección General de Concesiones del MOP. Este organismo cuenta con técnicos y

procedimientos estandarizados para estructurar, licitar y controlar los proyectos. Además, Chile es de los pioneros en incorporar la participación ciudadana y mecanismos de arbitraje internacional. México por su parte promueve las APP mediante su Ley de Asociaciones Público Privadas del 2012, complementada por la Ley de Obras Públicas y Servicios. La secretaria de Hacienda y Crédito Público, a través de su Unidad de Inversiones, es la principal entidad reguladora. Su enfoque se basa en la planificación fiscal y evaluación socioeconómica. La normativa mexicana exige la elaboración de un análisis de costo-beneficios, es decir justificar porque se hace la APP. Brasil al ser Estado Federal, tiene un enfoque mixto y descentralizado. La normativa establece que tanto la federación como los Estados y municipios pueden ejecutar estos proyectos.

Con respecto a la Tipología en Ecuador han existido pocos proyectos bajo esta modalidad, siendo el más relevante el Puerto de Posorja y algunos viales, sin embargo, falta continuidad administrativa y controlar problemas legales que afectan la sostenibilidad. Chile ha ejecutado más de 100 concesiones en sectores como carreteras, hospitales, entre otros. Las APP representan más del 6% del PIB de inversiones. Además, su sistema ha permitido la expansión de infraestructura en altos estándares de calidad. México por otro lado, ha logrado diversificar su portafolio de APP más allá de la estructura física existen APP para educación, salud, administración justicia. Brasil de igual manera ha ejecutado grandes proyectos como puertos, carreteras, etc. Aparte destaca por haber creado marcos regionales que funcionan con autonomía técnica. A partir de este análisis Ecuador podría adoptar medidas prácticas que le han dado resultado a otros países, como en el tema de la institucionalidad, que es una de las

debilidades más notorias en el sistema APP ecuatoriano. La Secretaría Técnica de APP ha carecido de continuidad administrativa y muchas de sus funciones dependen del apoyo político. En contraste Chile ha creado una Dirección General de Concesiones dentro del Ministerio de Obras Públicas que funciona como una agencia técnica estable con personal especializado. Este organismo no solo se encarga de estructurar proyectos, sino también de fiscalizarlos y darles seguimiento, es decir que no depende del ciclo político para garantizar sostenibilidad de iniciativas, Ecuador podría replicar este modelo creando una Agencia Nacional de APP independiente, con autonomía técnica y presupuesto propio, que se encargue exclusivamente de todo el ciclo de vida de los proyectos, desde la planificación hasta la supervisión.

Del ámbito mexicano Ecuador podría aplicar los estudios de preinversión para identificar y estructurar un portafolio de proyectos de infraestructura y servicios públicos con alto potencial es decir implementar el análisis costo-beneficio. En Brasil, los estados y municipios tienen autonomía para estructurar y licitar sus propios proyectos APP, siempre que cumplan con requisitos fiscales, esto Ecuador lo está desaprovechando ya que los municipios no cuentan con esas potestades ni capacidades técnicas para formular este tipo de proyectos. Ecuador podría autorizar a los GAD a desarrollar APP bajo ciertos límites con apoyo técnico del nivel central, lo que permitiría atender necesidades locales con mayor agilidad, es decir dinamizaría los procesos, la economía y repartiría la carga del desarrollo de infraestructura. Tomando en cuenta el modelo brasileño, se necesitaría establecer mecanismos de control y sostenibilidad fiscal para evitar que las APP se presten para endeudamiento irresponsable.

Conclusiones

Las Asociaciones Público-Privadas se han consolidado como instrumentos eficaces para cerrar brechas de infraestructura y promover el desarrollo sostenible en América Latina. Sin embargo, su éxito depende en gran medida de la existencia de un marco jurídico-institucional coherente, transparente y técnicamente competente. El caso ecuatoriano presenta avances significativos en el plano normativo, pero enfrenta desafíos estructurales que limitan la implementación efectiva de proyectos APP. La experiencia comparada muestra que es posible fortalecer este modelo mediante reformas institucionales, descentralización operativa, claridad normativa y adopción de buenas prácticas regionales. El fortalecimiento del sistema APP en Ecuador requiere de voluntad política sostenida, profesionalización técnica y mecanismos de control que generen confianza tanto en la ciudadanía como en los inversionistas privados.

Referencias Bibliográficas

Asamblea Nacional (2008) Constitución de la República del Ecuador. (2008).

Asamblea Nacional. (2015). Ley orgánica de incentivos para asociaciones público-privadas y la inversión extranjera. https://ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws.com/web/direct-files/attachments/26273574/c0d0a616-17cc-4376-a54d-f0f3a5bd7efd/APP_2017_MTOP_ESP_LE_Y-DE-APPs-1.pdf

Asamblea Nacional. (2016). Reglamento general de aplicación de la ley orgánica de incentivos para asociaciones público-privadas y la inversión extranjera. Decreto Ejecutivo N.º 1040. Registro Oficial N.º 786, 29 de junio.

Agudelo, L., Flórez, H., & Cataño, P. (2016). Alianzas público-privadas en Medellín.

Alborta, G., Stevenson, C., & Triana, S. (2011). Asociaciones público-privadas para la

prestación de servicios: una visión hacia el futuro. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16075/asociaciones-publico-privadas-para-la-prestacion-de-servicios-una-vision-hacia-el>

APPEC Ecuador. (2025). Pipeline. <https://www.appecuador.gob.ec/pipeline/>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2024). Nuevo reporte resalta avances en el desarrollo de alianzas público-privadas en infraestructura en América Latina y el Caribe. <https://www.iadb.org/es/noticias/nuevo-reportes-resalta-avances-en-el-desarrollo-de-alianzas-publico-privadas-en>

Brasil. (2004). Lei n.º 11.079, de 30 de diciembre. Normas generales para licitación y contratación de asociación público-privada. Diário Oficial da União.

Brasil. (2016). Lei n.º 13.334, de 13 de septiembre. CREA o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI. Diário Oficial da União.

CAF. (2025). Línea 6 del Metro de São Paulo, Brasil. Número de operación CFC011765.

Campoverde, A. (2019). Sobre la presentación y aprobación de proyectos para Asociación Público – Privada (APP) en Ecuador. Tesserae Bureau. <https://tesseraebureau.com/es/2019/09/sobre-la-presentacion-y-aprobacion-de-proyectos-para-asociacion-publico-privada-app-en-ecuador/>

Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas. (2023). Guía general de procesos para la presentación y aprobación de proyectos bajo la modalidad de asociación público-privada. Registro Oficial, Segundo Suplemento N.º 435, Quito.

Concremat. (2025). Línea 6 – Naranja del Metro de São Paulo. <https://www.concremat.com.br/es/projeto/li-nha-6-laranja-do-metro-de-sao-paulo-2/>

Coordinación de Concesiones de Obras Públicas. (2016). Concesiones de obras públicas en Chile: 20 años. Ministerio de Obras Públicas.

- Corral. (2023). Regulation for public-private partnerships – Executive Decree 788. <https://corralrosales.com/en/regulations-for-public-private-partnerships/>
- Economist Intelligence Unit (EIU). (2025). Infrascopes.
- Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2022). Private finance of public infrastructure. *Annual Review of Financial Economics*, 14, 319–320. <https://doi.org/10.1146/annur-ev-financial-111620-113307>.
- Fioravanti, R., Lembo, C., & Queiroz, C. (2017). Asignación de riesgos en contratos de asociaciones público-privadas (APPs) en infraestructura de transporte: Consideraciones sobre América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fischer, R. (2011). The promise and peril of public private partnerships: Lessons from the Chilean experience (Policy Brief No. 1). International Growth Centre. <https://ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws.com/web/direct-files/attachments/26273574/fcb2d7af-22b7-40ab-bff4-99ef6b22dc3d>
- Interamerican Development Bank (IDB). (2024). Chile, Brasil y Perú son los países con mejor entorno para llevar a cabo asociaciones público privadas en infraestructura, según el nuevo Infrascopes. <https://www.iadb.org/en/news/chile-brazil-and-peru-best-environment-carry-out-public-private-partnerships-infrastructure>
- Badillo L. (2025). Infraestructura y asociaciones público-privadas: Evolución y sectores priorizados. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria.
- Ley de Asociaciones Público-Privadas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2018). Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2018. <https://ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws.com/web/direct-files/attachments/26273574/cbde9876-58d2-4a05-8dc8-74aa6fc0ce6f>
- Melo, G., Lourenço, R., & Angotti, M. (2021). Public-private partnerships: Administrative modernization and economic relationships immersed in conflicts of interest and corruption. *Brazilian Journal of Public Administration*, 55(3), 538–558. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190479>
- Ministerio de Obras Públicas de Chile. (2024). Autopista subterránea Américo Vespucio Oriente II completa 7% de avance. <https://concesiones.mop.gob.cl/autopista-subterranea-americo-vespucio-oriente-ii-completa-7-de-avance/>
- Ministerio de Obras Públicas. (2024). MOP licitará entre 2024 y 2028 cartera de concesiones por 17.600 millones de dólares. <https://www.mop.gob.cl/mop-licitarar-entre-2024-y-2028-cartera-de-concesiones-por-17-600-millones-de-dolares/>
- Moore, M. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 34, 1-22. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533666001>
- OCDE. (2022). Fortaleciendo la analítica en la institución de fiscalización superior de México: Consideraciones y prioridades para la evaluación de riesgos de integridad. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. <https://doi.org/10.1787/edb2c582-es>
- República de Chile. (1999). Decreto Supremo N° 956, que reglamenta el sistema de concesión de obras públicas fiscales. Ministerio de Obras Públicas.
- República de Chile. (2010). Ley N° 20.410, que modifica la Ley de Concesiones de Obras Públicas y otras normas relacionadas. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010304>
- Revista Ferroviaria. (2020). Entrevista - Nuevo capítulo para la Línea 6-Laranja. <https://revistaferroviaria.com.br/2020/10/entrevista-novo-capitulo-para-a-linha-6-laranja/>
- Robalino, J. (2010). Las asociaciones público-privadas (APP): una opción para contratación administrativa en Latinoamérica. Foro, *Revista de Derecho*, (13), 97–108. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90075917005>

Secretaría de Inversiones Públicas-Privadas. (2023). Guía general de procesos para la presentación y aprobación de proyectos bajo la modalidad de asociación público-privada. Quito: Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas.

Unidad de Inversiones, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). Preparación de proyectos de asociaciones público privadas. https://ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws.com/web/direct-files/attachments/26273574/cbde9876-58d2-4a05-8dc8-74aa6fc0ce6f/201002_GAPP-1.pdf

Vassallo, J. M., et al. (2018). Public-private partnership in Latin America: Facing the challenge of connecting and improving cities. CAF.

World Bank Group. (2025). Promoting bankable PPPs in Brazilian municipalities. <https://blogs.worldbank.org/en/ppps/promoting-bankable-ppps-brazilian-municipalities>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-No Comercial 4.0 Internacional. Copyright © Luis Mauricio Maldonado Ruiz y Wilson Eduardo Jaramillo Fierro.

