

Daniela Oleas
Coordinadora

ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS Y DESARROLLO TERRITORIAL



2017

Serie Territorios en Debate:

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

ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS Y DESARROLLO TERRITORIAL

© Daniela Oleas / Coordinadora

Serie Territorios en Debate. N° 6

Primera edición:

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

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

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

Coordinador General de la Serie:

Francisco Enríquez Bermeo

Edición y corrección:

Mauricio Alvarado-Dávila

Diseño, diagramación e impresión:

Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-471-1

Depósito legal: 00XXXX

Derechos de autor: XXXX

Tiraje: 1 000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, octubre de 2017

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

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

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

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

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942094711

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

307.14 - CDD

Índice

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

Nuevas tendencias de la gestión pública: alianzas público-privadas

Paúl Granda

Consideraciones generales

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

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

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

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

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

Aproximación a la gestión pública

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

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

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

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

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

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

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

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

Objetivos de la gestión pública

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nuevas tendencias de la gestión pública

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las alianzas público-privadas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Caso EMAC BGP Energy CEM

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

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

Este proyecto tuvo su origen en varias consideraciones:

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

Referencias Bibliográficas

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

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