

ESCUELA DE POSTGRADO EN DERECHO

TÍTULO:

Las Alianzas Público-Privadas: Propuesta de solución para el desarrollo de viviendas de interés social por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

**TRABAJO DE TITULACIÓN QUE SE PRESENTA COMO REQUISITO PREVIO A
OPTAR EL GRADO DE MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO CON
MENCION EN CONTRATACIÓN PÚBLICA**

AUTORES

Abg. Jimmy Romo-Leroux Caamaño Abg. Andrés Castillo Tigse

Tutor

Dr. Andrés Martínez Moscoso

Resumen

El objetivo del presente artículo es demostrar cómo a través de las Alianzas Público- Privadas se contribuye al desarrollo de viviendas de interés social destinados especialmente a la clase media baja, impulsando la innovación y la calidad habitacional, para de esta manera conocer sobre los beneficios que nos brinda este tipo de alianzas y fomentar la adopción de enfoques sostenibles en la construcción, mejorando así la calidad de vida de las comunidades vulnerables y promoviendo un desarrollo urbano sostenible y satisfacer esa necesidad de vivienda.

La investigación propuesta adopta un método cualitativo con un enfoque deductivo y dogmático, éste enfoque implica un estudio de la normativa vigente de Asociaciones Público-Privadas de otros países para evaluar su aplicabilidad en el contexto de las Empresas Públicas Municipales de viviendas en Ecuador. A través de este análisis comparativo, se podrán identificar soluciones efectivas para satisfacer la necesidad de vivienda y proporcionar un hogar adecuado a la población de bajos recursos económicos.

El artículo se enfoca en analizar la relevancia de las Alianzas Público-Privadas (APP) en el desarrollo de viviendas de interés social, el problema abordado no necesariamente es el déficit habitacional y la necesidad de mejorar las condiciones de vida de comunidades desfavorecidas, sino de conocer como solventarlas económicamente, ya que las APP han demostrado ser una modalidad eficaz en el desarrollo de proyectos de construcción de viviendas. La colaboración entre el sector público y privado permite acceder a financiamiento y experiencia especializada, agilizando proyectos y mejorando la calidad de las viviendas.

Palabras claves: APP, VIVIENDAS, INTERÉS SOCIAL, MUNICIPALIDAD

Abstract

The purpose of this article is to demonstrate how Public-Private Partnerships contribute to the development of social housing especially for the class, promoting innovation and housing quality, to learn about the benefits of this type of alliances and encourage the adoption of sustainable approaches in construction, thus improving the quality of life of vulnerable communities and promoting sustainable urban development and meeting the need for housing.

The proposed research adopts a qualitative method with a deductive and dogmatic approach, this approach involves a study of the current regulations of Public-Private Partnerships in other countries to assess their applicability in the context of Municipal Public Housing Enterprises in Ecuador. Through this comparative analysis, it will be possible to identify effective solutions to satisfy the need for housing and provide an adequate home to the low-income population.

The article focuses on analyzing the relevance of Public-Private Partnerships (PPP) in the development of low-income housing. The problem addressed is not necessarily the housing deficit and the need to improve the living conditions of disadvantaged communities, but to know how to solve them economically, since PPPs have proven to be an effective modality in the development of housing construction projects. The collaboration between the public and private sectors allows access to financing and specialized expertise, speeding up projects and improving the quality of housing.

Keywords: PPP, SOCIAL HOUSING, SOCIAL, INTEREST, HABITABILITY

Introducción

Pesantes (2020), indico que en el Ecuador de acuerdo con lo dicho por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y censos (INEC), el déficit llega al 12,4% a nivel nacional. Esto representa 573.339 familias que no cuentan con casa propia. En sector rural, la situación es más complicada puesto que el 25,9% de hogares no tienen donde vivir, versus el 8% de las ciudades. La falta de presupuesto estatal para proyectos de vivienda destinados a la clase media motiva la exploración de alianzas público-privadas (APP) para abordar el déficit habitacional en Ecuador. La revisión de la normativa y la aplicación de APP en otros países revela que estas asociaciones son estratégicas para superar las limitaciones financieras de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

Las APP aprovechan la experiencia y los recursos privados, mientras el sector público garantiza la asequibilidad y calidad de las viviendas. Aunque los GAD poseen la competencia para implementar programas, las restricciones presupuestarias dificultan la ejecución de proyectos a gran escala. Las APP ofrecen una solución al compartir la carga financiera y permitir el desarrollo de proyectos habitacionales incluso con presupuestos limitados. La accesibilidad a viviendas adecuadas se destaca como esencial para el desarrollo humano y social, contribuyendo al progreso general de la sociedad. En el marco jurídico, las APP cuentan con respaldo legal específico para garantizar transparencia y cumplimiento de estándares. La propuesta de utilizar terrenos municipales con inversión privada bajo supervisión gubernamental aborda las brechas en el desarrollo y se basa en un enfoque cualitativo comparativo de modelos internacionales de APP.

2. Marco normativo

Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera en la República del Ecuador (2015). Esta ley tiene como objetivo establecer incentivos para la ejecución de proyectos bajo la modalidad de asociación público-privada y los lineamientos e institucionalidad para su aplicación. Además, establece incentivos específicos para promover en general el financiamiento productivo, la inversión nacional y la inversión extranjera. La ley se aplica a las asociaciones público-privadas que tienen por objeto la provisión de bienes, obras o servicios por parte del Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Los proyectos públicos aprobados se beneficiarán de los incentivos propuestos en esta Ley, de conformidad con los acuerdos establecidos por las partes. La ley también establece disposiciones sobre la política fiscal, tributaria y financiera del país. La última reforma de la ley se realizó en marzo de 2023.

La legislación ecuatoriana respalda las asociaciones público-privadas (APP) para impulsar el desarrollo económico y social. La Ley Orgánica de Incentivos para APP establece que el Estado fomentará inversiones privadas mediante un entorno favorable y beneficios como exoneración de impuestos y reducción de aranceles. El Reglamento para APP, además, especifica incentivos adicionales y requisitos de aprobación para proyectos. Una guía reciente detalla los procesos para implementar APP. En el ámbito de viviendas, el Reglamento de Viviendas de Interés Social destaca la importancia de las APP y la innovación en el desarrollo habitacional. Este marco legal proporciona incentivos y subsidios para promover la participación del sector privado en la construcción de viviendas asequibles. Reformas recientes, como la adaptación a situaciones de emergencia, muestran la flexibilidad del reglamento. Entre las disposiciones clave se encuentran los criterios de elegibilidad para viviendas de interés social, modalidades de acceso, incentivos para desarrolladores y mecanismos de control. En conjunto, estas regulaciones buscan abordar el déficit habitacional y garantizar viviendas adecuadas para personas de bajos ingresos, promoviendo la colaboración público-privada en el sector.

- **Estado del arte**

Las alianzas público-privadas son una solución para el desarrollo de proyectos de viviendas de interés social por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. En un artículo de Acento, se destaca la importancia de las alianzas público-privadas en la

construcción y venta de viviendas de interés social, y se menciona que la Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Viviendas presentó un webinar sobre este tema (Bretón, 2020).

Un análisis en el Repositorio UPS destaca que las alianzas público-privadas son una solución para revitalizar el sector de construcción de viviendas en el Distrito Metropolitano de Quito (Devlin, 2019). Además, la Empresa Pública Nacional de Hábitat y Vivienda anunció la adjudicación de 6 predios para la construcción de 888 viviendas de interés social y prioritario mediante alianzas público-privadas, resultado del 2do Concurso Público para Aliados Estratégicos del sector inmobiliario privado. Estos proyectos implican una inversión privada de más de 28 millones de USD y la recuperación de propiedades estatales por 2.3 millones de USD. Las ofertas recibidas reflejan el compromiso del sector privado con el modelo de gestión público-privado respaldado por el Gobierno Nacional. Desde la planificación hasta la comercialización, el sector privado asume los riesgos del modelo de negocio. Estas iniciativas se suman a los 4 proyectos de alianzas estratégicas público-privadas en ejecución, marcando un progreso significativo hacia la construcción de más de 600 viviendas de interés social y prioritario en Ecuador (Nicola y Andocilla, 2019)

3. Marco teórico

Importancia de las Alianzas Público-Privadas en el Desarrollo Habitacional:

Las Alianzas Público-Privadas (APP) han emergido como una herramienta fundamental en el ámbito del desarrollo habitacional, abordando de manera efectiva el déficit de viviendas de interés social. Esta relevancia se fundamenta en varios aspectos cruciales. En primer lugar, las APP permiten una óptima utilización de los recursos disponibles al facilitar la colaboración entre el sector público y privado. Al unir fuerzas, ambas partes pueden combinar su experiencia y capital, asegurando una asignación eficiente de los fondos limitados destinados a proyectos habitacionales (Matallana, 2019). Además, estas asociaciones proporcionan un acceso vital a financiamiento privado, ofreciendo a las entidades gubernamentales una vía para atraer inversionistas interesados en proyectos de viviendas asequibles (Saavedra y Salguero, 2021). Esto no solo alivia la carga sobre los presupuestos públicos, sino que también facilita la ejecución de proyectos a gran escala, beneficiando a un mayor número de personas.

Además, como indica Cota (2023), las APP fomentan la innovación y el diseño creativo en el desarrollo de viviendas. La participación del sector privado conlleva la introducción de tecnologías avanzadas, materiales sostenibles y prácticas de construcción modernas. Esto se traduce en la mejora de la calidad y durabilidad de las viviendas construidas, proporcionando hogares seguros y adecuados para las personas de bajos ingresos. Al mismo tiempo, estas asociaciones no se limitan solo a la construcción de viviendas; también pueden incluir el desarrollo de infraestructura esencial, como carreteras, sistemas de agua y alcantarillado, y áreas verdes. Este enfoque integral contribuye al desarrollo holístico de las comunidades, mejorando la calidad de vida de sus residentes y proporcionando un entorno habitable y sostenible.

En general, las alianzas público-privadas son una herramienta para el desarrollo sostenible y representan una fuente de fondos adicionales para los gobiernos, más allá de los recursos públicos, para invertir en proyectos de desarrollo (López, 2021). Sin embargo, es importante tener en cuenta los desafíos que enfrentan estas alianzas para garantizar su éxito y la inclusión de todas las partes interesadas.

Ejemplos de APP en Proyectos de Viviendas de Interés Social:

Tal como nos menciona González (2020) que, las asociaciones público-privadas (APP) han demostrado su eficacia en el ámbito de la vivienda social en varios países, y aquí se presentan algunos ejemplos exitosos. En Ecuador, la Corporación de Vivienda Hábitat (EP Vivienda) llevó a cabo licitaciones públicas para seleccionar socios estratégicos del sector inmobiliario privado, adjudicando seis terrenos en la segunda licitación para la construcción de más de 900 viviendas en la región de Vivienda de Interés Social (VIS).

Además, se planificó una segunda ronda de licitaciones para la construcción de más de 800 nuevas viviendas sociales y prioritarias. En Colombia, se exploró la aplicación de asociaciones público-privadas en la construcción de viviendas en Quito, destacando estas asociaciones como una solución para revitalizar el sector. Asimismo, un estudio del autor Párraga (2021) en el Repositorio Institucional Séneca propuso el uso de APP como un mecanismo de gestión del suelo para proyectos de vivienda de interés social en Bogotá. Estos ejemplos subrayan la efectividad de las alianzas público-privadas en el desarrollo de proyectos de vivienda social, permitiendo la optimización de recursos públicos y la incorporación de conocimientos técnicos y gerenciales del sector privado, con el potencial de generar empleo y mejorar la calidad de vida de la población.

Rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en las Alianzas Público-Privadas

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) desempeñan un papel esencial en las Asociaciones Público-Privadas (APP), especialmente en el ámbito de proyectos de Viviendas de Interés Social (VIS). Sus funciones y roles incluyen la transferencia de competencias a sectores privados y públicos, asegurando recursos suficientes para el desarrollo de estos proyectos. Además, los GAD asumen responsabilidades clave en la regulación y supervisión de las APP, garantizando el cumplimiento de normas y regulaciones para una ejecución transparente y eficiente. La participación ciudadana se promueve para asegurar decisiones inclusivas y transparentes, y los GAD pueden establecer asociaciones con entidades financieras para introducir incentivos financieros (Merchán & Peña, 2021). La planificación territorial y la formulación de políticas públicas para el desarrollo de viviendas de interés social también recaen en la responsabilidad de los GAD, consolidando así su papel integral en estas alianzas.

Desafíos Sociales en Proyectos de Viviendas de Interés Social

El acelerado crecimiento poblacional plantea el desafío urgente de proporcionar viviendas dignas. Mientras se observa un aumento de invasiones, especialmente en áreas urbanas, la falta de control y planificación adecuada genera riesgos y problemas jurídicos, con traficantes de tierras aprovechando la situación. La vivienda social, dirigida a aquellos con bajos ingresos, se ha convertido en una legislación en evolución para abordar esta demanda crítica, pero se enfrenta a desafíos como altos costos inmobiliarios y una planificación urbana que a menudo prioriza la plusvalía en detrimento de los proyectos sociales (Moyano, 2021). Estos desafíos requieren una atención integral, considerando aspectos como acceso a servicios básicos, regulación gubernamental y sostenibilidad en futuras investigaciones para garantizar la efectividad de las alianzas público-privadas en el desarrollo de viviendas de interés social.

4. Análisis

Recursos Financieros: Las empresas privadas, al tener acceso a recursos financieros significativos, pueden aportar capital necesario para financiar la construcción de viviendas de interés social. Este financiamiento adicional reduce la carga económica sobre el gobierno y permite la ejecución de proyectos a mayor escala y en un plazo más corto.

Experticia y Eficiencia: Las empresas privadas tienen experiencia en gestión de proyectos, eficiencia operativa y conocimientos técnicos especializados en construcción. Al participar en estos proyectos, pueden garantizar que se utilicen las mejores prácticas y tecnologías, lo que conduce a una construcción más rápida y eficiente, así como a la entrega de viviendas de calidad.

Innovación en Diseño y Sostenibilidad: Las empresas privadas suelen ser líderes en innovación arquitectónica y en la implementación de prácticas sostenibles en la construcción. Al colaborar con estas empresas, los proyectos de vivienda de interés social pueden beneficiarse de diseños modernos y eficientes energéticamente, lo que no solo mejora la calidad de vida de los residentes, sino también reduce los costos operativos a largo plazo.

Generación de Empleo y Estimulación Económica: La construcción de viviendas a gran escala a través de alianzas público-privadas crea empleos en la comunidad local.

Además, estimula la economía local a través del aumento de la demanda de bienes y servicios, lo que a su vez puede generar ingresos fiscales adicionales para el gobierno.

Acceso a Financiamiento Externo: Las empresas privadas tienen la capacidad de acceder a financiamiento externo a través de bancos y otros inversores. Esta capacidad de endeudamiento puede proporcionar un flujo adicional de fondos para los proyectos, permitiendo una ejecución sin interrupciones, a veces, con tasas de interés más favorables que las que el gobierno podría obtener por sí solo.

Responsabilidad Compartida: Al compartir la responsabilidad de financiar y ejecutar los proyectos, tanto el sector público como el privado tienen un interés compartido en el éxito del proyecto. Esto puede conducir a una mayor responsabilidad y transparencia en la gestión y ejecución del proyecto, asegurando que se cumplan los estándares de calidad y que las viviendas sean entregadas a tiempo.

Las alianzas público-privadas son acuerdos entre el sector público y el sector privado para llevar a cabo proyectos de interés social, económico o ambiental. En el caso de la vivienda, estas alianzas pueden permitir la construcción de viviendas de interés social a menor costo y en menor tiempo, al involucrar a empresas privadas en la ejecución de los proyectos

Conclusión

Se concluye que, si bien por un lado existe normativa tanto de viviendas de interés social como de asociaciones público-privadas, en la práctica respecto al ámbito de las viviendas de interés social el órgano rector en materia de vivienda es el Ministerio de Vivienda, el cual tiene un exagerado componente normativo, el cual creemos que debe ser más simplificado y condensado en un solo reglamento, ya que existe una abundante reglamentación que necesita ser simplificada.

Se aprecia como el principal problema que tiene el Estado para satisfacer esta necesidad es precisamente el financiamiento, y es ahí donde entra la empresa privada para coadyuvar en la solución de este problema. Dentro de las limitaciones que surgieron; existe la excesiva reglamentación por parte del Ministerio de Vivienda, resultando repetitiva y contradictoria. Dado el caso que los GAD Municipales, al no contar con una dirección técnica específica que desarrolle este tipo de programas, no les da la importancia que debe y

en ocasiones suelen dejarlo de lado, esperando que sea el Gobierno central el que se encargue de satisfacer esa necesidad.

Es esencial fomentar y promover la colaboración activa entre el Estado y las empresas privadas. Esto implica establecer políticas claras y atractivas que incentiven a las empresas a participar en proyectos de vivienda de interés social. Además, se pueden ofrecer incentivos fiscales y financieros para estimular la inversión privada en este sector.

Todo esto a través de la creación de Empresas Públicas Municipales de Vivienda con la capacidad para la realización de Alianzas Público-Privadas en las cuales reciban la aportación del Gobierno Autónomo Descentralizado de lotes terreno con el fin de obtener propuestas del sector privado hacía la empresa en el desarrollo de Alianzas Pública Privadas. La evaluación periódica y el monitoreo constante de los proyectos son esenciales para asegurar que cumplen con los estándares de calidad y las expectativas sociales. Esto implica la participación activa de las autoridades gubernamentales, expertos en vivienda y representantes de la comunidad para garantizar que los proyectos se desarrollen de manera efectiva y beneficiosa para la población.

Es esencial fomentar y promover la colaboración activa entre el Estado y las empresas privadas. Esto implica establecer políticas claras y atractivas que incentiven a las empresas a participar en proyectos de vivienda de interés social. Además, se pueden ofrecer incentivos fiscales y financieros para estimular la inversión privada en este sector.

Todo esto a través de la creación de Empresas Públicas Municipales de Vivienda con la capacidad para la realización de Alianzas Público-Privadas en las cuales reciban la aportación del Gobierno Autónomo Descentralizado de lotes terreno con el fin de obtener propuestas del sector privado hacía la empresa en el desarrollo de Alianzas Pública Privadas.

Es fundamental contar con regulaciones transparentes y justas que establezcan claramente los roles y responsabilidades de ambas partes en las alianzas público-privadas. Estas regulaciones deben asegurar que los proyectos se desarrollen de manera ética, sostenible y en beneficio de la comunidad, sin comprometer la rentabilidad empresarial.

La evaluación periódica y el monitoreo constante de los proyectos son esenciales

para asegurar que cumplen con los estándares de calidad y las expectativas sociales. Esto implica la participación activa de las autoridades gubernamentales, expertos en vivienda y representantes de la comunidad para garantizar que los proyectos se desarrollen de manera efectiva y beneficiosa para la población.

Bibliografía

Doctrina

Bretón, H. (01 de diciembre de 2020). *La vivienda y las Alianzas Público-Privadas*. Obtenido de Artículo en Acento : <https://acento.com.do/amp/opinion/la-vivienda-y-las-alianzas-publico-privadas-8888452.html>

Cota, I. (18 de julio de 2023). *Inclusión y transparencia: los desafíos de las alianzas público-privadas en Latinoamérica*. Recuperado el 2023, de Read the Customer Story: <https://elpais.com/america/economia/ppp-americas/2023-07-18/inclusion-y-transparencia-los-desafios-de-las-alianzas-publico-privadas-en-latinoamerica.html>

Devlin, R. (2019). *ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Obtenido de Secretaría General Iberoamericana : https://www.oas.org/es/sap/docs/dgpe/alianzas_pub_privadas_s.pdf

Gobierno de la República del Ecuador . (2019). *Se construirán más de 800 nuevas viviendas de Interés social y prioritario gracias a las Alianzas Público – Privadas*. Obtenido de Creamos Vivienda EP: <https://www.creamosvivienda.gob.ec/se-construiran-mas-de-800-nuevas-viviendas-de-interes-social-y-prioritario-gracias-a-las-alianzas-publico-privadas/>

Gómez, D. (2017). *La Alianza Público-Privada :¿Una solución para la sostenibilidad del Sector de la Construcción de Viviendas del Distrito Metropolitano de Quito?* Obtenido de Repositorio de la Universidad Politécnica Salesiana : <https://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/13651>

González, X. (30 de abril de 2020). *Las ventajas competitivas que brindan las alianzas público privadas*. Obtenido de La República .

- López, M. (octubre de 2021). *Las colaboraciones público - privadas como una herramienta de desarrollo territorial*. Obtenido de Repositorio digital FLACSO: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/18148>
- Matallana, C. (05 de enero de 2019). *Ventajas y desventajas de las asociaciones público privadas (app) en el contrato de concesión de obra*. Obtenido de Repositorio de la Universidad Santo Tomas : <https://repository.usta.edu.co/password-login>
- Merchán, N., & Peña, D. (abril de 2021). *Desafíos en la administración pública en los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador*. Obtenido de Revista científica de investigación actualización del mundo de las ciencias : <https://www.reciamuc.com/index.php/RECIAMUC/article/view/670>
- Moyano, J. (2021). *Cumplimiento de los fines de las empresas públicas a través de las alianzas público-privadas*. Obtenido de Repositorio de la Universidad Andina Simón Bolívar : <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/8170>
- Nicola, G., & Andocilla, J. (12 de marzo de 2019). *REFLEXIONES SOBRE LAS VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL EN ECUADOR*. Obtenido de Revista inclusiones: <https://revistainclusiones.org/index.php/inclu/article/view/2083>
- Párraga, J. (12 de marzo de 2021). *Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y su incidencia en la inversión pública en Ecuador. Período 2016-2019*. Obtenido de Repositorio de la Universidad de Guayaquil : <http://repositorio.ug.edu.ec/handle/redug/54503>
- Saavedra, I., & Salguero, M. (diciembre de 2021). *Las Asociaciones Público privadas como estrategia de desarrollo y su incidencia en el sistema económico ecuatoriano en el período 2007-2019*. Obtenido de Respositorio de la Universidad Guayaquil: <http://repositorio.ug.edu.ec/handle/redug/54430>

Villannueva, L. (2017). *Retos y desafíos de las alianzas público - privadas como estrategia de desarrollo territorial : una mirada analítica al caso de REFICAR y su impacto laboral*. Obtenido de Repositorio de la Universidad Externado de Colombia : <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/ce697dd6-38c1-4fc7-9d7f-7d5f03aa3cd9>

Normativa

Ley orgánica de incentivos para asociaciones públicos-privadas y la inversión extranjera . (2018). *REPÚBLICA DEL ECUADOR ASAMBLEA NACIONAL*. Obtenido de Suplemento del Registro Oficial No. 652 , 18 de Diciembre 2015: https://www.puertodemanta.gob.ec/wp-content/uploads/2022/01/LEY_ORG%C3%81NICA_DE_INCENTIVOS_PARA_ASOCIACIONES-P%C3%9ABLICO-PRIVADA.pdf

Decreto Ejecutivo 405 del 2022.Reglamento de viviendas de interés social e. (2015). *República del Ecuador Asamblea Nacional* . Obtenido de Suplemento – Registro Oficial N° 652: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ecu154940.pdf>

