



Metro

CONCEPTOS Y PRINCIPIOS QUE
FUNDAMENTAN LOS PROYECTOS DE
COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA
METRO DE QUITO

Quito, 10 de julio de 2020

METRO

ELABORADO POR IKONS ATN

ÍNDICE

1. FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS DE LOS PROYECTOS DE ASOCIATIVIDAD.....	3
1.1 Antecedentes	3
1.2 Importancia de la infraestructura en el crecimiento económico y la superación de la pobreza	3
1.3 Concepto y aspectos generales de la Cooperación Público – Privada (Alianza Estratégica).....	4
1.4 Principios y características esenciales de los Proyectos de Alianzas Estratégicas	5
1.5 Secuencia de los estudios de conveniencia de los proyectos de Asociatividad	6
1.6 Factores de Éxito de los proyectos de Asociatividad	8
2. FUNDAMENTOS ECONÓMICOS DE LAS ALIANZAS ESTRATÉGICAS...	9
2.1 Cooperación no enajenación de bienes	9
2.2 Fallas de Mercado y el problema del Monopolio Natural.....	11
2.3 El problema de la regulación de los monopolios naturales.....	20
3. SUSTENTO LEGAL DE LAS ALIANZAS ESTRATÉGICAS	22
3.1 Constitución de la República del Ecuador	22
3.2 Ley Empresas Públicas.....	23
3.3 COOTAD	23
3.4 Código Municipal.....	23

1. FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

1.1 Antecedentes

La infraestructura es uno de los requerimientos básicos y urgentes para el desarrollo de un país. El posicionamiento adecuado de la región en el mapa de la competitividad mundial requiere la articulación de su territorio con infraestructura adecuada y eficiente, que permita aumentar los niveles de competitividad y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, más aún ante la nueva realidad sanitaria que afrontamos. Este reto exige cuantiosos recursos financieros, tecnología avanzada y una enorme capacidad institucional y de gestión.

El acelerado crecimiento de las ciudades, la competencia global de las economías (nacionales, regionales y locales), la necesidad creciente de fuentes de empleo formal y el reto de superar la pobreza y la desigualdad de oportunidades en el Ecuador, entre otros factores, demandan nuevas estrategias para satisfacer, a paso acelerado, todas las necesidades de infraestructura y servicios públicos que los ciudadanos exigen. Por lo anterior, aunado a la crónica insuficiencia de recursos fiscales y a las áreas de oportunidad frecuentemente observadas en la *modalidad tradicional*¹ de desarrollo de infraestructura y provisión de servicios por parte del sector público, se reconoce la importancia de promover nuevas formas de cooperación entre el sector público y el sector privado a fin de impulsar significativamente el desarrollo eficiente, de alta calidad y oportuno de infraestructura para la sociedad.

1.2 Importancia de la infraestructura en el crecimiento económico y la superación de la pobreza

Los principios económicos aceptan que la provisión y la calidad de servicios públicos, entre ellos el transporte público de pasajeros, constituyen una contribución crucial para el crecimiento económico, la generación de empleo y la elevación de la calidad de vida. Así, por ejemplo, se ha documentado una relación positiva entre la disponibilidad de cierta infraestructura (específicamente telecomunicaciones, transporte, energía, caminos y acceso a agua potable) y el crecimiento del PIB per cápita.

Asimismo, existe un efecto positivo de la infraestructura pública en la inversión privada. Por ejemplo, es muy probable que la tasa de rentabilidad estimada para la construcción de una fábrica sea más alta si el país ya ha invertido en infraestructura para la generación de energía, el transporte y en redes de telecomunicaciones. Este efecto de la inversión pública en infraestructura en la formación de capital privado ha sido ampliamente documentado en la literatura especializada.

En suma, la inversión en infraestructura, entendida como la riqueza acumulada para la creación de capital, puede contribuir a un crecimiento sostenido, creando empleos,

¹ Por *modalidad tradicional* se entiende aquí la construcción de obra pública (y su respectivo equipamiento) por parte del gobierno, ya sea de manera directa o mediante licitación pública (conforme a la ley aplicable), con base en el proyecto ejecutivo por él proporcionado y pagos por avance de obra, con cargo a recursos fiscales presupuestarios y, en su caso, deuda pública; asimismo, concluida y recibida la obra, el gobierno se hace cargo de su operación, mantenimiento y conservación, con base en las partidas presupuestarias que al efecto se destinen en su presupuesto anual.

facilitando la inversión en capital humano a través del acceso a la educación y a la salud, y reduciendo los costos de transacción e insumos utilizados en la producción e intercambio de bienes y servicios.

1.3 Concepto y aspectos generales de la Cooperación Público – Privada (Alianza Estratégica)

La cooperación público-privada en sus diferentes modalidades es una alternativa para la provisión de infraestructura y servicios públicos, entendido el término “provisión” en su sentido más amplio, esto es, incluyendo el diseño, construcción, operación y mantenimiento de dichas infraestructuras. Cabe señalar, sin embargo, que algunos especialistas consideran que la Cooperación Público-Privada puede ser un mecanismo de provisión y financiamiento o sólo serlo de provisión.

- Infraestructura económica: obras públicas (activos fijos) destinadas a promover y facilitar la producción de bienes y servicios de los sectores productivos de la sociedad.
 - Obras de comunicaciones y transportes (carreteras interurbanas, caminos rurales, puentes y túneles, vialidades urbanas, sistemas de transporte colectivo, facilidades portuarias y aeroportuarias, centros intermodales, etc.);
 - Sistemas de generación de energía eléctrica (de fuentes tradicionales y alternas);
 - Obras de irrigación;
 - Centros turísticos integrales (polos de desarrollo turístico)
- Infraestructura social: obras públicas (activos fijos) destinadas principalmente a promover el bienestar y la calidad de vida de las personas.
 - Educación y cultura (escuelas, bibliotecas, auditorios, centros culturales, museos, centros comunitarios de aprendizaje, centros de capacitación para el trabajo);
 - Recreación y deporte (parques y jardines, polideportivos);
 - Ciencia y tecnología;
 - Salud;
 - Urbanización, imagen urbana y vivienda (por ejemplo, desarrollos urbanos integrales sustentables, sistemas eficientes de alumbrado público, mercados, etc.);
 - Agua, alcantarillado y saneamiento (plantas de agua potable, plantas de tratamiento de aguas residuales domésticas y efluentes, sistemas de drenaje, sistemas urbanos de recuperación de aguas pluviales);
 - Asistencia social (guarderías, orfanatos, centros de retiro para adultos mayores);
 - Manejo y disposición de residuos sólidos (sistemas y equipos de recolección, estaciones de separación y transferencia, plantas de reciclaje, rellenos sanitarios, sistemas de confinamiento)
- Infraestructura gubernamental: obras públicas (activos fijos) destinadas a llevar a cabo funciones de gobierno, tales como seguridad nacional, seguridad pública, procuración y administración de justicia, legislación, entre otras.

La cooperación a través de las alianzas estratégicas es un concepto que refiere la relación convenida entre un ente del sector público (dependencia o entidad del gobierno)

y un ente privado o público internacional, mediante la cual se busca complementariedades para el cumplimiento de sus fines y objetivos empresariales, en la cual el asociado privado diseña, financia (total o parcialmente), construya y/o equipe, opere, mantenga y conserve, por un tiempo determinado, un proyecto de infraestructura, a cambio de una contraprestación por la inversión y riesgos asumidos. El ente del sector público generalmente será denominado “el *ente público contratante*” o “el ente público”, en tanto que el ente privado generalmente será referido como “*socio estratégico*”.

Bajo este concepto, en una alianza estratégica el sector público va más allá de un contrato de contratación pública tradicional, donde solo se paga por la obra o servicio, puesto que en las alianzas estratégicas se busca un aliado que complete las capacidades del ente público para la operación y mantenimiento de una obra de infraestructura, por un plazo determinado, con riesgos asignados, conforme a precios y estándares de calidad establecidos contractualmente. Por ello, en esta modalidad de cooperación el ente público transfiere al ente privado riesgos inherentes a todo proceso de dotación de bienes y servicios, los cuales debe gestionar y mitigar, bajo su responsabilidad y costo. Asimismo, y dependiendo del proyecto y modalidad específicos de alianza estratégica, los fondos adscritos al proyecto durante su etapa de operación pueden provenir: i) de los ingresos que el propio proyecto genere por el pago de tarifas de los usuarios, ii) de los pagos que realice el ente público, con cargo al presupuesto del sector público o, iii) de una combinación de ambas fuentes de ingresos.

1.4 Principios y características esenciales de los Proyectos de Alianzas Estratégicas

Bien puede decirse que, en esencia, la Alianza Estratégica se fundamenta en el objetivo de prestar servicios públicos de calidad a los usuarios, de manera oportuna, eficiente y sostenible en un plazo largo, mediante una relación entre un ente público y un ente privado o público internacional en virtud de la cual este último puede participar, en mayor o en menor medida, en el diseño, construcción, operación, mantenimiento y conservación de la infraestructura y su equipamiento indispensables para ello. Importante resaltar que el plazo de la alianza será tan largo como se requiera para amortizar la inversión del ente privado y la deuda (incluido el costo financiero) en su caso contratada con cargo al propio proyecto.

Es clave, por lo tanto, determinar para cada una de las etapas del ciclo del proyecto objeto de la Alianza Estratégica, desde su diseño y construcción hasta su operación, mantenimiento, conservación, y reversión del activo, en su caso, al ente público, lo siguiente:

- 1) El reparto de funciones y responsabilidades entre el ente público y el ente privado.
- 2) La asignación de los riesgos entre el ente público y el ente privado.

Tanto el reparto de funciones y responsabilidades, como la asignación de los riesgos entre el ente público y el ente privado, constituyen uno de los principios fundamentales de un proyecto de cooperación público-privada. Los elementos esenciales de un Alianza Estratégica, que se deben reflejar en el convenio o contrato entre las partes son al menos:

- Distribución adecuada de riesgos;
- Un gestor privado claramente identificado;
- Un esquema de obligaciones y responsabilidad bilaterales de largo plazo;
- Indicadores de desempeño, niveles de servicio u otros equivalentes con énfasis en la calidad del servicio a los usuarios;

- La forma de contraprestación establecida al ente privado, que podrá ser a través de tarifas pagadas por los destinatarios, pagos del sector público, una combinación de ambas u otras que establece la normativa vigente;
- Combinación total o parcial de las etapas de diseño, construcción, financiamiento, comercialización, operación o mantenimiento, en función de lo establecido en el convenio o contrato entre las partes, en concordancia con las estipulaciones de la normativa vigente;

Además de los principios y características esenciales antes referidos, la realización de un proyecto de alianza estratégica implica alcance de objetivos y beneficios para las partes; para el sector público (y, por ende, para la sociedad en su conjunto), un menor costo, mejor calidad o una combinación de los dos, así como la posibilidad de potenciar en el corto plazo el impacto en inversión pública de recursos fiscales escasos; para el sector privado, la posibilidad de invertir, producir, fuentes de trabajo y crear rentas para la sociedad. El menor costo para el ente público contratante reflejará la eficiencia, especialización, experiencia y capacidades técnicas y de innovación que aporta el ente privado, así como los beneficios de la compartición de riesgos consubstancial a una alianza estratégica.

La decisión de la dotación de bienes y servicios para la sociedad, mediante un esquema de alianza estratégica, se sustenta en los estudios ambientales, técnicos, jurídicos, económico y financiero de viabilidad y los estudios de conveniencia de asociatividad. Básicamente los estudios de conveniencia de asociatividad analizan la viabilidad cualitativa y cuantitativa para determinar la factibilidad de ejecutar un proyecto público de infraestructura mediante el apoyo estratégico de un ente privado o público internacional. El objetivo primordial es demostrar que resulta más eficiente para la sociedad ejecutar el proyecto por alianza estratégica, es decir, que se genera “Valor por Dinero”. Se entiende de manera general el concepto de Valor por Dinero como la combinación óptima entre el costo total, la calidad y la oportunidad temporal de la dotación de bienes y servicios públicos, para alcanzar los resultados esperados.

Para ejecutar un proyecto de dotación de bienes y servicios públicos, a través de una alianza estratégica, es indispensable que la entidad pública demuestre que el proyecto de alianza estratégica constituya la mejor opción y garantiza valor por dinero. Para ello se modela un proyecto de referencia para determinar cuál sería el costo total si el proyecto fuera ejecutado a través de esquemas tradicionales de contratación. La alianza estratégica sólo puede ser ejecutado si resulta una mejor opción que el proyecto de referencia, si se ejecuta por obra pública tradicional. En otras palabras, el valor por dinero está determinado por la diferencia entre el valor presente al desarrollar un proyecto público de referencia bajo la modalidad de obra pública tradicional y el valor presente del mismo proyecto de referencia desarrollado bajo el esquema de alianza estratégica. Esto implica comparar los costos netos ajustados por riesgos que representan para la entidad pública ambas modalidades de ejecución del proyecto empleando el mismo periodo de tiempo para el análisis.

1.5 Secuencia de los estudios de conveniencia de los proyectos de Cooperación Público Privado

Figura No.1

ENFOQUE DE ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO INTEGRAL Y SECUENCIAL



101

Figura No.2

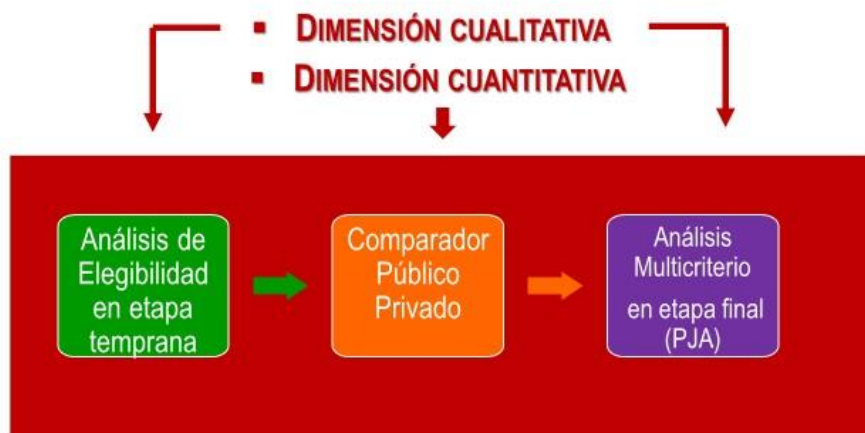
SECUENCIALIDAD



103

Figura No.3

ANÁLISIS DE VALOR POR DINERO



102

1.6 Factores de Éxito de los proyectos de Cooperación Público-Privada

Cuadro No.2 Factores de Éxito Proyectos de Cooperación Público-Privada

Factor de Éxito	Estatus	Observación
Adecuado marco jurídico que regule de manera clara y transparente las relaciones entre las partes	Existe: CGE, Ley Empresas Públicas / COOTAD / Código Municipal / Reglamento Asociatividad Metro Quito	Reglamento de Asociatividad de Metro de Quito, aún debe ser aprobado.
Un marco institucional claro y ágil;	Existe: La EPMMQ tiene la competencia, capacidad y conocimientos, además tiene apoyo externo requerido.	
Un entorno macroeconómico que facilite el acceso al financiamiento	El país se encuentra en una emergencia sanitaria (de afectación mundial) y en una recepción económica evidente, dificulta, pero no imposibilita el acceso a financiamiento	Cabe indicar que, para la etapa de operación del metro, al menos en su inicio no se requieren inversiones de capital (CAPEX), en cambio sí se requiere de fondos públicos para la operación (OPEX).
Una planeación y preparación exhaustiva de proyectos fundamentado en estudios técnicos, socioeconómicos y financieros suficientes y sólidos	Existe la información suficiente para la viabilidad del proyecto de operación. Además, se está concluyendo los estudios de conveniencia para demostrar la viabilidad de la Asociación Estratégica.	

Una adecuada asignación de los riesgos del proyecto entre el sector público y privado	Está en proceso de elaboración el estudio de análisis integral de riesgos de la operación del Metro	
Una adecuada estructuración y promoción del proyecto en el sector privado	El diseño de la estructura de la transacción del negocio se está elaborando y la EPMMQ están llevando adelante Diálogos Competitivos como mecanismo de promoción del proyecto	La promoción del proyecto de operación de la PLMQ, arrancó en febrero del 2020 con el inicio de los diálogos competitivos. Se suspendieron por el problema sanitario, pero hoy continúan.

Fuente y elaboración: IKONS ATN

2. FUNDAMENTOS ECONÓMICOS DE LAS ALIANZAS ESTRATÉGICAS²

Es amplia la respuesta de por qué existe la cooperación entre el sector público privado desde un punto estrictamente conceptual y de fundamentos económicos. Una primera respuesta puede obtenerse de los últimos avances de la Nueva Economía Institucional (NEI).

La NEI se apoya en los trabajos seminales de Coase (1937 y 1960), en los cuales estudia las razones de por qué una firma existe. Coase (1937) señala que la firma existe debido a su nivel de conocimiento y destreza para trabajar con los insumos que el mercado le provee y, por lo tanto, la organización de determinada actividad económica se realiza dentro de una firma, si los costos de coordinar la producción dentro de ella son menores que los costos en que se tendría que incurrir si se compra el insumo en el mercado. A dichos costos les denomina costos de transacción.

Posteriormente, Williamson (1979 y 1985) extiende la idea original de Coase hacia los costos que ocurren después que la transacción ha sido realizada entre la firma y una empresa externa (el mercado) debido una serie de razones basada en el diseño de los contratos, la especificidad de los activos y la frecuencia de las relaciones. Siguiendo los argumentos de Coase y Williamson, frente a la pregunta de por qué existe la cooperación entre el sector público y privado, la respuesta es simple: debido a que, en algunos casos los costos de producir servicios de infraestructura por parte del sector público, medidos en términos de coordinación, de operación ajustado por riesgos, son mayores que hacerlo a través del sector privado.

2.1 Cooperación no enajenación de bienes

Cuando la propiedad del activo principal permanece en manos del sector público, como es el caso de una gran mayoría y tipología de los esquemas de cooperación entre el sector público y el sector privado, entonces la teoría de los derechos de propiedad desarrollada por Hart (1985) a partir de trabajos previos de Grossman [Grossman y Hart (1990)] y Moore [Hart y Moore (1990)] nos ayuda a explicar la presencia de la cooperación entre el sector público y el sector privado. Esta aproximación señala que la propiedad de los activos físicos y no humanos es una fuente de poder debido a que los contratos son incompletos, ya que es el propietario de los activos el que tiene el derecho

² Cabe indicar que una parte importante de los fundamentos económicos de este informe se sustenta en el Diplomado en Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de Infraestructura y Servicios del PIAPEM y ITM.

de decisión cuando en un contrato existen contingencias y usos mal especificados de los activos. En palabras de Hart (1985) “*the owner of an asset has residual control rights over that asset: the right to decide all usages of the asset in any way not inconsistent with a prior contract, custom or law*”. Esta teoría indica que en la medida que es mayor la inversión a realizar, la propiedad importa más, y que activos altamente complementarios debieran estar bajo un régimen de propiedad común, mientras que los activos que no tienen relación entre ellos debieran ser propiedad de firmas individuales. El nivel de las inversiones en esquemas de cooperación público-privado es generalmente elevado, aunque no necesariamente, por fuertes inversiones hundidas en infraestructura que generan la posibilidad de producir servicios públicos. En esta línea, la evidencia empírica reciente, soporta el hecho que los contratos de cooperación público-privado son incompletos debido a que han estado sujetos a crecientes renegociaciones.

Como se ha señalado, la teoría asociada al uso de la cooperación público-privado es escasa y es ampliamente reconocido que la práctica le ha precedido (Engel et al. 2008). En esta misma línea, por ejemplo, en el campo de las privatizaciones, en la cual la transferencia de la propiedad de los activos es total y que fueron muy popularizadas en la década de los ochenta, aún una literatura específicamente dedicada a comparar los efectos y las razones de privatizar versus concesionar no se encuentra desarrollada. La razón puede ser la dificultad de establecer un parámetro de comparación válido, puesto que incluso entre procesos de privatización se observan resultados muy disímiles.

En el campo de las cooperaciones público-privado, Engel et al. (2008) estudian un contrato óptimo en circunstancias particulares, donde el principal riesgo enfrentado por el proyecto es de demanda y no de inversión, no existen problemas de riesgo moral y la calidad de servicio es contratable. Si bien el objetivo de los autores es caracterizar el contrato óptimo, varios de sus resultados son de interés para describir los fundamentos teóricos de una relación de cooperación público-privada. En primer lugar, ellos muestran que el tradicional costo social de los fondos públicos, asociado a la distorsión en recaudación vía impuestos, no es un argumento suficiente como para preferir que el flujo de ingresos del gestor privado sea vía cobros a los usuarios en lugar de subsidios. Este resultado implicaría, en el contexto de su modelo, que la provisión tradicional de infraestructura pública sería equivalente al uso de un esquema de cooperación público-privado. De hecho, para poder encontrar un contrato óptimo, los autores se ven forzados a introducir una nueva distorsión (poco tradicional, aunque plausible), asociada a una ineficiencia en el gasto de fondos públicos. Con todo, en el contexto estudiado los autores concluyen que, si la ineficiencia en el gasto público es baja, la provisión vía el contrato óptimo de cooperación público-privado es muy cercana a la provisión tradicional sin empaquetamiento de infraestructura y servicios.

¿Cómo podría romperse este resultado de irrelevancia (o poca relevancia) de un esquema de cooperación público-privado frente a la provisión tradicional? Hart (2003) ha argumentado que la decisión misma de empaquetar inversión y servicios puede inducir ahorros en costos, lo que en algunos casos es socialmente deseable y en otros no. En su artículo, Engel et al. (2008) reconocen que la discusión respecto a si un proyecto de cooperación público-privado es superior a un esquema tradicional de provisión de infraestructura, se relaciona con los incentivos que el empaquetamiento (*bundling*) de inversión más servicios genera sobre el gestor privado. Por ejemplo, puede estar en el interés del sector privado introducir una innovación que ahorra costos de operación incluso si se deteriora la calidad de servicio. Por otra parte, innovaciones que solo incrementan bienestar, pero no beneficios, no serían llevadas a cabo por iniciativa propia, problema de *bien público* y el *Free Rider*. Finalmente, la capacidad de cobrar a los usuarios podría estar asociada a la naturaleza pública o privada del

operador, lo que afectaría la comparación entre una solución vía cooperación público-privada o tradicional.

2.2 Fallas de Mercado y el problema del Monopolio Natural

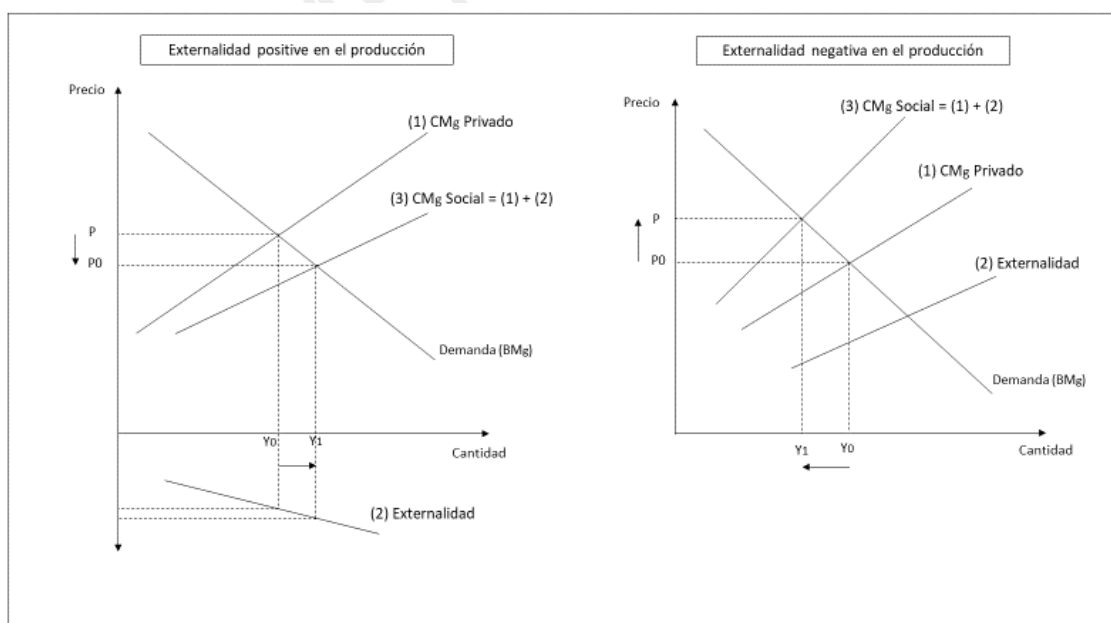
La justificación fundamental para la regulación de los mercados se sustenta en los que se conoce como las “fallas de mercado”. De acuerdo con la corriente principal de la economía, ante la presencia de las fallas de mercado no es posible alcanzar una asignación eficiente de los recursos, es decir, no se logra maximizar el excedente social y por lo tanto se justifica la intervención del estado. Las fallas de mercado tradicionalmente se han circunscrito a las siguientes, sin que esta sea un alista exhaustiva:

- Externalidades;
- Bienes Públicos;
- Asimetría de Información;
- Monopolio (Puro y Natural).

Externalidades:

Se considera una externalidad un beneficio (externalidad positiva) o un costo (externalidad negativa) que afecta a una tercera persona ajena al proceso económica en cuestión, que no paga ni es pagada, por estos efectos de producción o consumo. Stiglitz (2000) define una externalidad como: “Siempre que una persona o una empresa emprende una acción que produce un efecto en otra persona o en otra empresa por el que esta última no paga ni es pagada, decimos que hay una externalidad”, esto nos lleva a una conclusión trascendental: los beneficios y costos privados y sociales, son diferentes para los agentes que participan en el mercado.

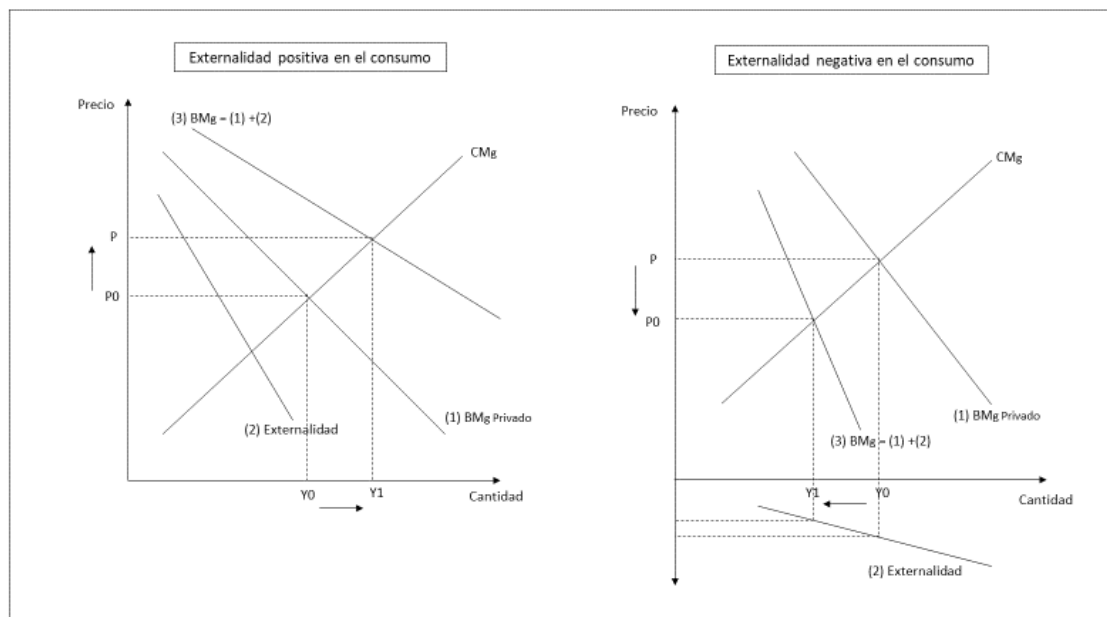
Figura No.4 Externalidades en la Producción



Fuente: Dammert, Molinelli y Carbajal (2011)

Elaboración: IKONS ATN

Figura No.5 Externalidad en el Consumo



Fuente: Dammert, Molinelli y Carbajal (2011)
Elaboración: IKONS ATN

Como se puede apreciar en las Figuras XX y XX ante la presencia de externalidad, positivas o negativas, no se logra una correcta asignación tal como se lograría en el equilibrio de la competencia perfecta. La escuela neoclásica establece que, para maximizar el excedente social en un mercado con presencia de externalidades, es necesario sumar los costos y beneficios marginal privados, a las externalidades generadas en el proceso de producción y consumo. Esto en muchos casos esto lleva a que la cantidad ofertada y el precio sea diferente a la cantidad y precio ofertado por el sector privado.

Un caso especial y que es contra intuitivo a la praxis, es el mercado de servicios públicos prestado por el estado. La idea generalmente aceptada en la ciudadanía, funcionarios públicos y sobre todo en los políticos, es que mientras más servicios públicos ofertados mejor para el bienestar social. Pero si se toman en cuenta las externalidades negativas en la producción, y se suma el costo marginal privado de producción, el costo marginal social nos indica que se debe producir una menor cantidad y a un precio mayor de un determinado servicio público³.

Bienes Públicos

Sobre el aspecto y tratamiento de los bienes públicos existe un gran aporte tanto desde la perspectiva de la escuela neoclásica, como desde la visión de la tradición austríaca, lo que hace que este tema sea rico y abundante en información. En términos generales, se considera que un bien público tiene dos características fundamentales: No Rivalidad y No Exclusión. Se entiende como No Rivalidad que los agentes económicos no rivalizan o no compiten por el uso del bien público. Además, una vez que un agente uso el bien público la cantidad disponible para el consumo de otro agente es exactamente el mismo.

³ Que es el caso de una externalidad negativa en la producción, que se expone en la Figura No.5.

La No Exclusión se comprende como la universalidad de uso de un bien público, esto es, que el bien público está al alcance de todos los consumidores que desean hacer uso de este.

Importante hay que mencionar que la característica de No Exclusión tiene un fundamento subyacente muy interesante y es que el costo marginal, de dotar el bien público a un consumidor adicional, es igual a cero. La corriente principal de la economía establece que la dotación de bienes públicos, por parte del mercado es ineficiente debido a la presencia de “*parasito*” (free-rider).⁴ Debido a la presencia del parasito el sector privado no produce una cantidad socialmente óptima, puesto que no es posible cobrar a todos los usuarios (o sería excesivamente costoso intentar) y el proveedor privado incurriría en una pérdida, por este argumento es que se justifica que el estado provea la cantidad de bienes públicos demandados por la sociedad. A continuación, en el Cuadro No.2 se presenta una matriz que clasifica a los bienes públicos y los bienes privados.

Cuadro No.3 Matriz Bienes Públicos y Privados

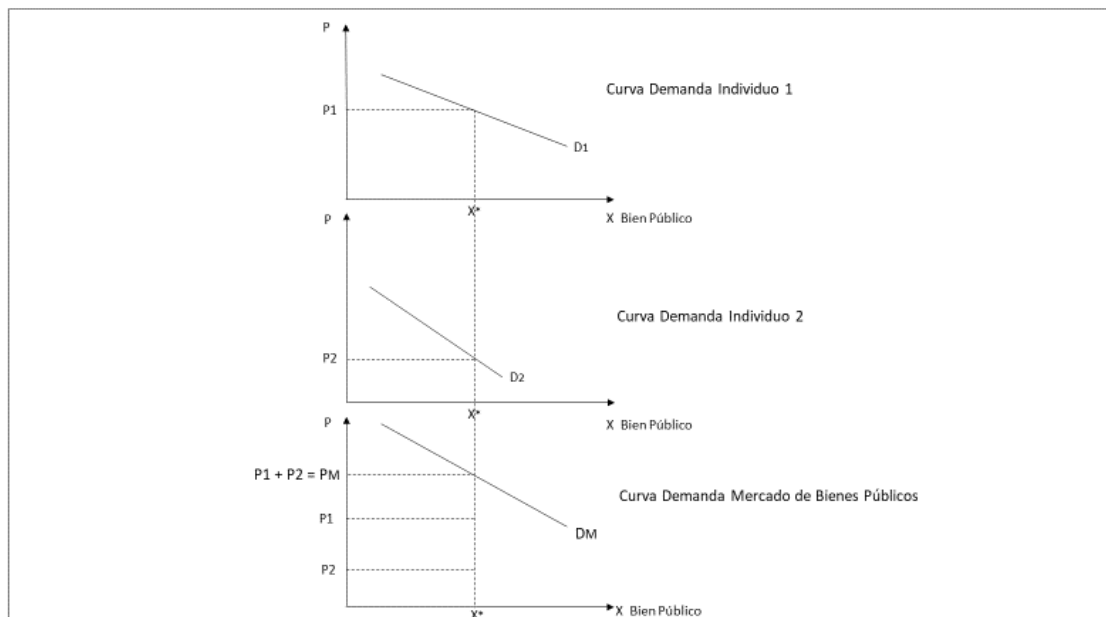
	No Excluibles	Excluibles
No Rivalidad	Bienes Públicos	Bienes Club
Rivalidad	Bienes Comunes	Bienes Privados

Fuente y Elaboración: IKONS ATN

En este punto consideramos que es necesario profundizar un aspecto importante de las características de los bienes públicos, No Exclusión y No Rivalidad, que contribuye a comprender mejor la existencia de los parásitos en el mercado de bienes públicos. Primero la característica de no rivalidad nos lleva a una peculiaridad al momento de determinar la demanda total del mercado de bienes públicos, a diferencia de un mercado de bienes privados, y es que no se obtienen con la sumatoria horizontal de la demanda individual. En este caso la demanda total del mercado de bienes públicos se calcula a través de la suma vertical, esto debido a que luego del consumo de una unidad por un individuo, la cantidad ofertada de bien público es exactamente igual y queda disponible para el consumo de otros individuos. Esto implica que no se suma cantidades demandas por cada consumidor del bien público, sino que se suma las valoraciones o disposición a pagar que tienen los consumidores, a cada nivel de oferta del mercado de bienes públicos.

Figura No.6 Demanda del Mercado de Bienes Públicos

⁴ Parasito se considera a un agente económico que consume un bien público, pero no paga por él.



Fuente: Dammert, Molinelli y Carbajal (2011)
 Elaboración: IKONS ATN

Ahora bien, si a la característica de la no rivalidad se le adiciona la característica de no exclusión, se deja abierta la puerta a un incentivo perverso del cual se puede aprovechar el consumidor de los bienes públicos, esto es, a subdeclarar su verdadera valoración o disposición a pagar por la provisión de un determinado bien público.

Si llevamos este comportamiento al extremo encontramos a consumidores que tiene incentivos a no pagar por el bien público, debido a que paguen o no por este, igualmente podrán acceder al uso de este. Esta condición llevaría a una subprovisión de los bienes públicos, con relación al óptimo social o en caso extremo incluso a la no provisión, razón por la cual se considera que los bienes públicos una falla de mercado. Algunos economistas de la corriente principal de la economía sostienen que, debido a la característica de no exclusión, no es posible un sistema eficiente de asignación de recursos que se sustenta en precios de mercado, por esto un mercado competitivo no puede generar una cantidad eficiente de bienes públicos. Además, como no existe incentivo alguno para que los agentes privados aporten voluntariamente para el financiamiento de bienes públicos, en los mercados competitivos siempre habrá una cantidad subóptima de estos.

Asimetría de Información

Podemos decir que un mercado existe asimetría de información cuando uno de los agentes económicos tiene más información que otro y no tiene ningún incentivo para revelar esta información. La asimetría de información se desarrolla dentro del contexto del Problema de Agencia, es decir, *Modelo Agente - Principal*.⁵ Se da por entendido que el agente posee más información que la que posee el principal y que el agente no tiene ningún incentivo para revelar esta información privilegiada. Además, el Problema de

⁵ Es el problema de la creación de incentivos para inducir a un subordinado (agente) a actuar en los mejores intereses del principal.

Agencia se fundamenta en el supuesto que los intereses del principal y el agente son contrapuestos. Por ejemplo, los accionistas de una empresa buscan maximizar sus utilidades, mientras los trabajadores buscan maximizar sus salarios. Por ellos la asimetría de información genera un problema, puesto que los trabajadores tienen un incentivo a usar el acceso que tienen a la información de los costos de operación de la empresa, con el fin de incrementar sus beneficios y en detrimento de las utilidades de los accionistas. La asimetría de información genera dos problemas fundamentales la *selección adversa* y el *riesgo moral*.

La selección adversa se presenta por lo general cuando existe información asimétrica en relación con un factor o característica relevante y exógena con respecto al agente, antes de la firma de un contrato que formaliza la relación entre las partes. En la selección adversa el principal tiene desconocimiento al *tipo de agente* con el que está tratando; el agente conoce de ante mano cuál será su comportamiento en la relación y no tiene ningún incentivo para revelar su tipo. El ejemplo clásico de selección adversa es el mercado de automóviles usados, analizado en el artículo “The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and The Market Mechanism” (Akerlof, 1970). En este artículo Akerlof demuestra que el comprador (principal) no conoce el estado de vehículo, en cambio el vendedor (agente) conoce el estado de los vehículos que vende, es decir, conoce los vehículos en buen estado y los vehículos con problemas (Lemons). Hay dos maneras de lidiar con los problemas de selección adversa: i) Señalización (Signaling); y, ii) Escudriñamiento (screening).

Siguiendo con el ejemplo de Akerlof del mercado de autos usados, en el caso de la señalización el vendedor de autos usado (agente) toma la iniciativa y envía una “señal” al comprador (principal) de cuál de los vehículos usados está en buen estado (no es un Lemon). La señalización podría consistir en algún tipo de garantía entregada a los compradores de los vehículos en buen estado, con el pleno conocimiento de parte del vendedor de vehículos usados, que las probabilidades que se ejecute la garantía son mínimas. Obviamente, el vendedor de vehículos usados no va otorga garantías sobre vehículos en malas condiciones, puesto que la probabilidad de que los compradores ejecuten las garantías es alta, lo que representaría un costo muy alto para el vendedor de autos usados. En el caso del escudriñamiento, es el principal quien toma la iniciativa para identificar el *tipo de agente* con quien va a interactuar.

La solución tradicional a este tipo de problemas de asimetría con escudriñamiento ha sido los mecanismos de auto selección de los agentes, donde el agente revela su verdadera *tipo*. Las referencias clásicas se pueden ver en el trabajo de Rothschild y Stiglitz (1976). Un ejemplo claro del escudriñamiento son las pólizas de seguro de vida, donde la empresa de seguros no conoce el *tipo de agente* y cuál es la probabilidad de muerte de los asegurados. Por esto las empresas aseguradoras oferta una serie de paquetes de pólizas de seguro diferenciados, con el objeto de que los individuos que buscan seguros (principal) revelen su tipo autoseleccionando los paquetes de seguros que les generen el mayor beneficio. La mezcla de monto, plazo, coaseguro, deducibles, tiempo perentorio y cláusulas de preexistencia de cierto tipo de enfermedades, permiten que el principal revele su tipo, maximizando su beneficio y le permite a la empresa de seguros tomar las medidas para mitigar los riesgos de pérdida total con los asegurados.

Monopolio

Debido a que ya se ha dado un tratamiento exclusivo al monopolio puro y natural, no se mencionará este tipo de falla de mercado en esta sección.

Lo expuesto hasta este momento, es la visión de la corriente principal de la economía y En uno de los sectores, donde se hace más evidente lo anterior, es en la infraestructura pública que justifica y promueve que el gobierno se involucre en su desarrollo y su producción. Infraestructura significa “debajo” [infra] del “edificio” [estructura] y por lo tanto generalmente engloba servicios que están “*underground*”, tales como sistemas de agua, alcantarillado, metros, o que se apoyan en la superficie como carreteras y ferrocarriles.

En el sector de la infraestructura pública el mayor problema es que los costos fijos son muy considerables, lo que genera el problema del monopolio natural. Por ejemplo, en el caso de un hospital tanto los terrenos como los edificios y aquellos equipos de capital fijo suponen costos considerables, por lo que la concepción del mercado como organizador de la asignación de tales recursos resulta muy poco creíble. En estos casos la tendencia es hacia la concentración de la propiedad, es decir, hacia estructuras de mercados imperfectos con un poder monopolístico. Esta configuración de tipo monopolístico determinada por factores de tipo tecnológico en la función de producción da origen a la denominación de “monopolio natural” que se aplica a esta estructura de mercado.

De acuerdo con la escuela neoclásica el monopolio natural es un caso especial de monopolio, donde se sostiene que resulta más eficiente (maximiza el excedente social) para la sociedad que una sola empresa dote de los bienes y servicios, puesto que lo haría más barato, que en el caso que varias empresas dote la misma cantidad demandada. Existen varias definiciones de monopolio natural, desde la perspectiva de corriente principal de la economía, el concepto de la existencia de una empresa que puede producir toda la cantidad demandada por el mercado a un costo menor que lo que podrían hacer varias empresas.

Para comprender con claridad que es un monopolio natural y distinguirlo del monopolio puro, bien vale la pena citar ciertas características básicas como se presenta en el libro Teoría de la Regulación Económica (Dammert, Molinelli, & Carbajal, 2013), que son:

- No presentar sustitutos o presentar sustitutos imperfectos, como es el caso de la electricidad, el agua, el saneamiento, la telefonía, etc.
- Se necesitan elevadas inversiones para poder operar en estos mercados, es decir, brindar estos servicios implica grandes costos fijos para la empresa, de los cuales una porción importante son costos hundidos, debido principalmente a la especificidad de los activos utilizados, tales como torres de transmisión, tuberías de gas natural, redes eléctricas, entre otros. Como consecuencia existen elevadas barreras a la entrada a dichos mercados
- Son servicios de consumo masivo, debido a que son esenciales para la población. Philips (1993) afirma que existe un alto interés público ligado a los servicios brindados por estas empresas.
- El “corto plazo” es muy largo en comparación con el de otros sectores o industrias.

Además de las mencionadas, existen dos características singulares de un monopolio natural que merecen un análisis más profundo, puesto que son factores que los diferencian del resto de estructuras de organización industrial de mercado. Estas características peculiares son la: i) Economías de escala; y, ii) Subaditividad de costos. Lo interesante de estas dos características, economías de escala y subaditividad de costos es que, la primera es necesaria, pero no suficiente y la segunda es necesaria y

suficiente para la presencia de un monopolio natural. La presencia de la subaditividad de costos es una condición muy particular y bien merece la pena analizar que significa y sobre todo sus consecuencias. De acuerdo con Baumol, Panzar y Willig (1982), se dice que se presenta una función subaditiva de costos cuando se cumple la siguiente condición:

$$C(Q) < \sum_{i=1}^n C(q_i)$$

Podemos expandir la Ecuación 1 de la siguiente manera para mayor claridad:

$$C(q_1 + q_2 + q_3 + \dots + q_n) < C(q_1) + C(q_2) + C(q_3) \dots C(q_n)$$

Sujeta a restricción (s.a.r):

$$\sum_{i=1}^n q_i = Q$$

Donde:

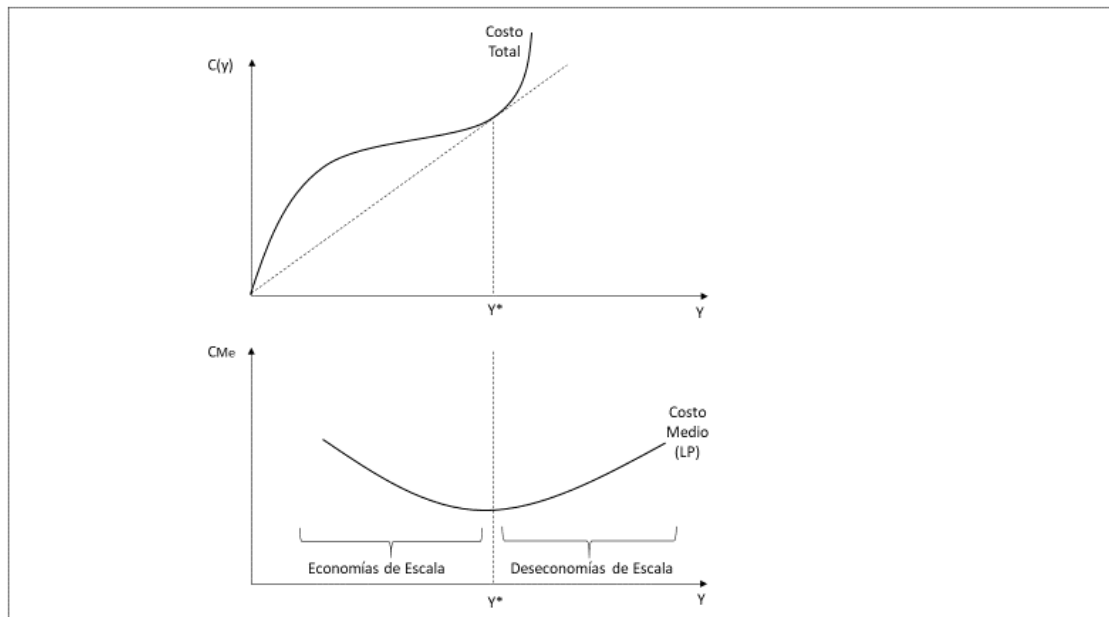
- C: Función de costo total de las empresas del mercado;
- Q: Cantidad que produce la empresa única;
- qi: Cantidad que produce cada una de las empresas menores i (que tiene una producción menor que la empresa única);
- n: es el número de empresas de producción menor que la empresa única.

Por lo expuesto, una función de costos es subaditiva si el costo de producción de la empresa única en el mercado es menor que la sumatoria de las funciones de costos de dos o más empresas que producen menos que la empresa única. La corriente principal de la economía estipula que a partir de una función de costos subaditiva, se justifica la regulación en ciertos servicios públicos.⁶ La regulación del monopolio se sustenta en el hecho de la ineficiencia económica, es decir, la incapacidad de monopolio natural de maximizar el excedente social y la generación de pérdidas de peso muerto.

Esto con respecto de la subaditividad de costos, otra característica necesaria para la existencia de un monopolio natural es la presencia de economías de escala. Se entiende que una empresa logra economías de escala cuando al aumentar su producción en un determinado porcentaje, función del costo promedio de largo plazo de la empresa disminuye. Por otro lado, se dice que una empresa incurre en deseconomías de escala cuando aumenta su producción en un determinado porcentaje y la función de costo promedio de largo plazo de la empresa aumenta.

⁶No es lo mismo un servicio público que un bien público. El bien público tiene dos características fundamentales, no rivalidad y no exclusión, que no necesariamente posee un servicio público.

Figura No.7 Economía de Escala



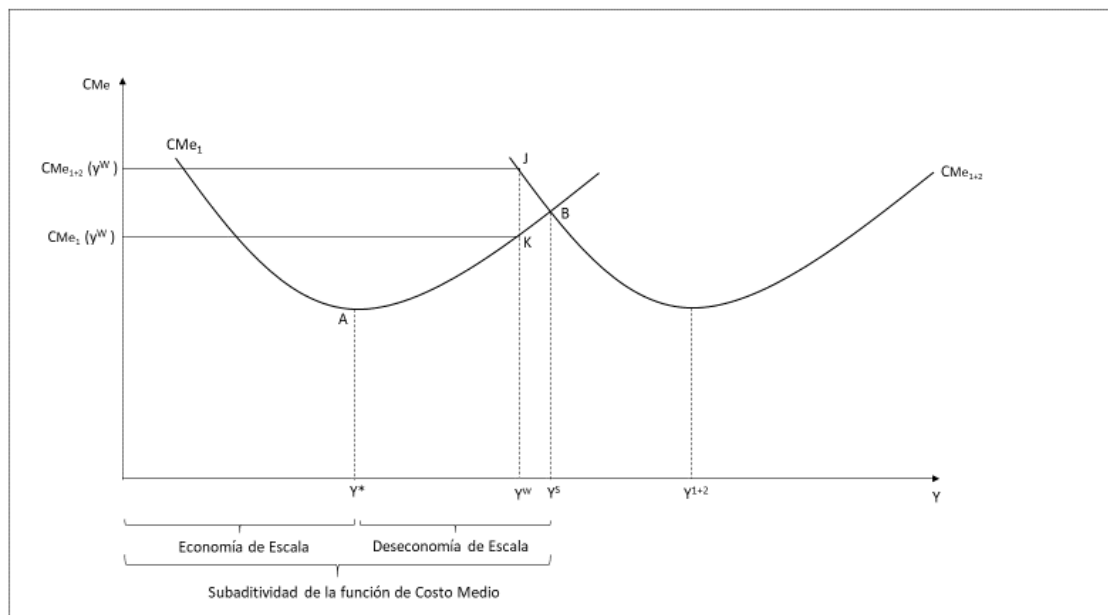
Fuente: Dammert, Molinelli y Carbajal (2011)

Elaboración: IKONS ATN

Como se aprecia de la Figura No.1 las economías de escala se encuentran en la parte de pendiente descendente de la curva del costo medio de largo plazo y las deseconomías a escala se ubica en la parte con la pendiente positiva de la curva de costo medio de largo plazo. Por lo expuesto, es necesario llamar la atención que todo procedo productivo que logre economías de escala las agotará, cuando la pendiente de la curva de costo medio de largo plazo sea igual a cero (que coincide con el punto de tangencia de la curva del costo total con la recta de 45 grados).

Las economías y deseconomías de escala de un monopolio natural se deben básicamente a aspectos como: i) Tecnología; ii) estructura de Costos Fijos; iii) División y especialización del trabajo y recursos; iv) Rendimientos Volumétrico; y, v) Economías de reserva en masa. Expuesto las dos características del monopolio natural, economías, deseconomías de escala y la subaditividad de la función del costo medio de largo plazo, no preguntaríamos, ¿en que afecta a esto a los consumidores, bueno la respuesta es que en mucho. La condición de la subaditividad de la función del costo medio de largo plazo es la base de la fundamentación a que una sola empresa funcione en un mercado, en vez de dos o más. La condición de la subaditividad demuestra que es más eficiencia para la sociedad que una sola empresa brinde un determinado servicio, puesto que lo puede hacer a un costo medio menor, en vez de que lo haga dos o más empresas. Esto se puede comprobar con mucha claridad con la Figura No.2

Figura No.8: Economía de Escala y Subaditividad de la Función de Costos Medios



Fuente: Dammert, Molinelli y Carbajal (2011)

Elaboración: IKONS ATN

De la Figura No.2 vale la pena analizar ciertos aspectos que demuestran los fundamentos de las economías de escala y la subaditividad de la función de costos medios de un monopolio natural. Comencemos detallando que la curva de costos medios de la izquierda (CMe_1) es la curva de costos de la empresa única (monopolio) y la curva de la derecha de la figura No.6 es la curva de los costos medios de dos empresas, (CMe_{1+2}). Podemos observar que en el caso de la empresa única se generan economías de escala en el tramo de la producción, 0 a Y^* y deseconomías de escala en el tramo productivo, Y^* a Y^S .

Además de los tramos de economías y deseconomías de escala, en el tramo, 0 a Y^S se genera una subaditividad en la función de costos medios (CMe_1) de la empresa única. Lo más interesante, para el interés de este punto del ensayo, es analizar dos puntos productivos de la Figura No.6, me refiero a las cantidades Y^W y Y^S . En el caso de la cantidad Y^W se puede apreciar que la empresa única tiene una curva de costo medio menor (CMe_1), que la curva de costo medio (CMe_{1+2}) de las empresas 1 y 2, comprobando de esta manera que existe una subaditividad de función de costo medio de la empresa única.

Esto redundante en el hecho que la empresa única puede producir a menores costos que lo haría dos o más empresas en este mercado, lo que justificaría la presencia de una sola empresa en el mercado. Pero también es importante analizar el punto Y^S , puesto que a este nivel productivo el costo medio de la empresa única y el costo medio de las empresas 1 y 2 son iguales, lo que genera un punto de indiferencia productiva.⁷ Pero más interesante es que en el punto Y^S se termina la subaditividad de la función de costos medios de la empresa única (monopolio), lo que nos lleva a una conclusión fundamental

⁷ El punto Y^S se conoce como una función de costos *aditiva*. Es un punto de igualdad de eficiencia (indiferencia) productiva, que opere una sola empresa o dos o más empresas.

del monopolio natural, y es que la subaditividad de la función de costos es relativo a una cantidad demandada determinada, esto se conoce matemáticamente como un concepto de “local” y no con respecto a una demanda generalizada.

2.3 El problema de la regulación de los monopolios naturales

Se ha indicado que la variable que subordina la regulación es la presencia (o ausencia) de una configuración industrial del tipo monopolio natural, y particularmente el grado en que ésta se presenta. La primera pregunta relevante es si se está en presencia de un monopolio natural, ¿cuán importante es el efecto en las condiciones de mercado relacionados con precio y calidad de los servicios provistos? Una pregunta que le sigue es ¿si el monopolio es multiproducto o uniproducto?

En general, la mayor parte de la infraestructura pública tanto social como productiva, desde el punto de vista económico es tratada como un monopolio natural. En el caso en que este supuesto no se cumpliera, entonces sería el sistema de precios, el que debiera estructurar el funcionamiento del mercado. En el caso de estar en presencia de subaditividad, la pregunta es: ¿cuál es el grado de pérdida de eficiencia económica de una situación de un primer mejor (precio = costo marginal de largo plazo) a una situación de segundo mejor (precio = costo medio de largo plazo)? Es decir, ¿cuál es la magnitud de la pérdida de eficiencia económica de cargar un precio a costo marginal versus un precio a costo medio de largo plazo? Si la pérdida no es grande, entonces la pregunta relevante es si es posible la regulación por competencia. En este caso debiera ser posible generar un esquema competitivo por el derecho a ser monopolista y de esta forma, alcanzar una tarifa de equilibrio y de autofinanciamiento. Alternativamente, permitir que el monopolio esté subordinado al desafío permanente que ingresen nuevos entrantes en caso de que las tarifas no reflejen un segundo mejor, es decir, configurar y promover un mercado contestable. En este ámbito, resulta relevante el diseño de las licitaciones.

Las licitaciones han sido la solución desde hace muchos años para mercados en los cuales no existe competencia o es muy difícil crearla [Vickrey (1961)]. Siguiendo a McAfee y McMillan (1997), una licitación o subasta es una institución de mercado con un conjunto explícito de reglas que determinan una asignación de recursos y precios en función de las posturas de los participantes en el mercado.

En el caso particular de una licitación de una infraestructura pública, la autoridad convoca a una licitación por un monopolio en el cual la competencia en lugar de realizarse en el período de ejecución del contrato se realiza ex ante en el período de licitación. Lo anterior implica que se realiza una competencia por adjudicarse el derecho de las potenciales rentabilidades de la administración del monopolio.

La vinculación entre regulación económica y licitación de plazo fijo ha sido desarrollada inicialmente por Chadwick (1859) y reformulada por Demsetz (1968). En efecto, con especial rechazo a acciones regulatorias por parte de los gobiernos, Demsetz (1968) propone que, en lugar de la regulación, el gobierno puede entregar un sistema de competencia donde se participe por el derecho de ser monopolio. La oferta podría tomar, por ejemplo, la forma de un precio que el competidor podría cargar a los usuarios. El oferente que entregue el menor precio gana el derecho a ser el monopolista por un período de tiempo fijado a priori por el regulador. En otras palabras, es el mercado, el que se encarga a través de libertad tarifaria, de regular la disponibilidad y calidad de la infraestructura.

Sin embargo, una pregunta previa y relevante, que puede ser formulada en relación con algunos sectores, es ¿cuál el grado de integración vertical y la característica de facilidad esencial que se verifica en la provisión de los servicios? Panzar (1989) define la integración vertical como el control sobre todo el proceso de producción y distribución, en vez del control sobre un input particular dentro de esta cadena de producción-comercialización. Para las decisiones de regulación debe prevalecer la noción de monopolio natural multiproducto en el análisis de integración vertical. En efecto, si la función de costos es estrictamente subaditiva, entonces no existen ganancias observables desde el punto de vista de la eficiencia técnica y de costos al desintegrarse verticalmente y por lo tanto separar al monopolista multiservicios.

Sin embargo, uno de los aspectos medulares que debiera gobernar la decisión de regulación (o desregulación) es la de encontrar los grados apropiados de separación entre:

- La infraestructura física y de los servicios que subyacen detrás de la infraestructura; y
- El carácter de propiedad pública o privada de tales servicios.

Respecto a la primera dimensión al menos existen tres diferentes opciones para la organización vertical: i) integración vertical; ii) acceso competitivo, y iii) separación vertical. La primera estructura es aquella en la cual la institución pública controla todas las actividades relacionadas con la infraestructura, operación y administración, y servicios relacionados. El acceso competitivo por su parte es caracterizado por la existencia de operadores con derechos al uso de las instalaciones públicas.

Por ejemplo, pagando un canon, el operador tiene derecho a usar la infraestructura. En la condición de separación vertical tanto la infraestructura y su conservación en el tiempo retienen las características de monopolio natural, pero los “otros servicios” separados pueden ser operados bajo un escenario de configuración industrial de competencia entre diferentes operadores públicos y/o privados, por ejemplo, servicios de grúas, contenedores, entre otros, en el caso de puertos.

Sin embargo, este mecanismo de desintegración vertical o “*vertical unbundling*” también presenta ciertas desventajas, especialmente por la pérdida de economías de escala y de diversidad, ya que no se cumple que en la medida que aumente la demanda, los costos medios del servicio disminuyen, o lo hacen en una magnitud muy inferior a aquella en que los costos de la provisión y conservación de la infraestructura están incluidos en el mismo negocio. Por el lado de las facilidades esenciales, para efectos de regulación, es necesario tener presente que existen ciertas industrias (telecomunicaciones, gas, ferrocarriles) donde las firmas poseen derechos de propiedad sobre activos estratégicos o infraestructura imprescindible para abastecer al consumidor final.

Una característica común a los sectores de infraestructura, pero no exclusiva de estos, es la coexistencia de segmentos donde la competencia es posible con otros que aún son monopolios naturales. Según Serra (2003) las firmas que participan en los segmentos competitivos normalmente requieren para llegar a sus clientes tener acceso a los segmentos monopólicos, los que se denominan facilidades esenciales. Carlton y Perloff (1994) definen facilidad esencial a aquellos recursos escasos que necesita usar una firma rival para proveer el servicio o producto que ofrece.

organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.”

Art. 262 – “Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:

... 3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.”

3.2 Ley Empresas Públicas

Art. 35 “CAPACIDAD ASOCIATIVA.- Las empresas públicas tienen capacidad asociativa para el cumplimiento de sus fines y objetivos empresariales y en consecuencia para la celebración de los contratos que se requieran, para cuyo efecto podrán constituir cualquier tipo de asociación, alianzas estratégicas, sociedades de economía mixta con sectores públicos o privados en el ámbito nacional o internacional o del sector de la economía popular y solidaria, en el marco de las disposiciones del Artículo 316 de la Constitución de la República...”

Art. 37 “AMBITO Y ALCANCE DE LOS NUEVOS EMPRENDIMIENTOS.- Los emprendimientos y asociaciones previstos en el artículo anterior se sujetarán al contenido específico de los acuerdos que se celebren y en lo no previsto en ellos, a lo dispuesto en esta Ley, en las normas contenidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y en la normativa específica dictada para las contrataciones en actividades de exploración y explotación de los recursos hidrocarburíferos y para las contrataciones de bienes de carácter estratégico necesarias para la defensa nacional.”

3.3 COOTAD

Art. 130.- Ejercicio de la competencia de tránsito y transporte:

“El ejercicio de la competencia de tránsito y transporte, en el marco del plan de ordenamiento territorial de cada circunscripción, se desarrollará de la siguiente forma:

A los gobiernos autónomos descentralizados municipales les corresponde de forma exclusiva planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal...”

3.4 Código Municipal

Art. 1.2.92.- “Participación en procesos asociativos. - Las empresas públicas metropolitanas podrán asociarse con personas jurídicas privadas o de la economía popular y solidaria, cuando se verifiquen las siguientes condiciones:

- a. Que el proyecto, actividad o emprendimiento se encuentre directamente relacionado con alguno de los objetivos determinados por el Directorio de la empresa pública en medio ambiente, vivienda social, turismo, movilidad o cualquier proyecto de interés público para el Distrito; o,
- b. Que el proyecto cuente con los respectivos informes técnico, económico y legal de la empresa pública, que recomienden el modelo de gestión asociativo.”

Art. 1.2.93.- *“Modelos de gestión asociativos. - Se podrán adoptar todos los modelos de gestión asociativo, como alianzas estratégicas o constitución de compañías de economía mixta, sin perjuicio de cualquier forma de asociación permitida por el ordenamiento jurídico nacional vigente.”*

DOCUMENTO DE TRABAJO