

Estudio sobre el funcionamiento del sector de

Infraestructura pública en Ecuador

Septiembre de 2026

Créditos

© Iniciativa de Transparencia en Infraestructura (CoST Ecuador)

Página web: <https://costecuador.org/>

Correo electrónico: ecuador@infrastructuretransparency.org

Grupo Multisectorial CoST Ecuador:

Sector Público

Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción (Quito Honesto)

Servicio Nacional de Contratación Pública de Ecuador*

Ministerio de Infraestructura y Tecnología*

Sector Privado

Colegio de Ingenieros Civiles del Ecuador (CICE)

Colegio de Ingenieros Civiles de Pichincha (CICP)

Sociedad Civil

Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD)

Fundación Datalat

Fundación Vinicio Ayala (FVA)

Consejo Consultivo de Ingeniería y Economía

Academia

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Universidad de Especialidades Espíritu Santo

Universidad Católica de Cuenca

Gerente País CoST Ecuador

Andrés Alejandro Altamirano Quinde

Investigador CoST Ecuador

Juan Baldeón Salazar

Equipo encargado del informe

Pablo Ramón Martínez (VITCO S.A.)

Pablo Cevallos Palomeque (VITCO S.A.)

Jimmy Rodríguez (VITCO S.A.)

Martha Araque (VITCO S.A.)

Diagramación

Juan Carlos Lovato

*No participaron en la elaboración de este informe

ÍNDICE

1	ACRÓNIMOS, SIGLAS Y ABREVIACIONES	1
2	RESUMEN EJECUTIVO	4
3	INTRODUCCIÓN	6
3.1	LA INICIATIVA CoST	6
3.2	OBJETO DEL ESTUDIO	6
3.3	METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	7
4	CONTEXTO DEL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA EN ECUADOR	8
4.1	IMPORTANCIA ECONÓMICA Y SOCIAL DEL SECTOR	8
4.2	TENDENCIAS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN INFRAESTRUCTURA	15
4.3	INVERSIÓN EXTRANJERA EN INFRAESTRUCTURA PÚBLICA	21
4.4	PROYECCIONES DE EJECUCIÓN DE INFRAESTRUCTURA	23
5	ENTORNO HABILITANTE DEL SECTOR	25
5.1	MARCO INSTITUCIONAL DEL SECTOR INFRAESTRUCTURA	25
5.2	MARCO NORMATIVO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA	27
5.3	MARCO NORMATIVO PARA LA CONTRATACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA	29
5.3.1	RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA	29
5.3.2	REGULACIONES DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y CONCESIONES	31
5.3.3	OTRAS MODALIDADES: EMPRESAS PÚBLICAS	32
5.4	REGULACIÓN SECTORIAL DE LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA	33
5.5	BENEFICIARIOS FINALES	35
5.6	NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	36
5.7	NORMATIVA DE CONTROL INTERNO Y EXTERNO	37
6	CICLO DE VIDA DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA	39
6.1	ARTICULACIÓN ENTRE CICLO PRESUPUESTARIO Y EL CICLO DEL PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA	42
6.2	IDENTIFICACIÓN	43
6.3	PREPARACIÓN	45
6.3.1	ESTRUCTURACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA	48
6.4	EJECUCIÓN DE PROYECTOS	50
6.4.1	VALOR AGREGADO ECUATORIANO - VAE	53
6.4.2	GESTIÓN CONTRACTUAL	53

6.5	OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO	55
6.6	EVALUACIÓN, CONTROL Y CIERRE	56
6.7	VALOR POR DINERO	57
7	CICLO PRESUPUESTARIO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA	60
7.1	PROGRAMACIÓN	61
7.2	FORMULACIÓN Y APROBACIÓN PRESUPUESTARIA	62
7.2.1	DIRECTRICES GENERALES Y ESTANDARIZACIÓN DE PROFORMAS	62
7.2.2	FORMULACIÓN APLICADA A LA INVERSIÓN PÚBLICA E INFRAESTRUCTURA	62
7.2.3	UNIVERSALIDAD DE RECURSOS Y RESTRICCIONES DE GASTO	62
7.2.4	CONSOLIDACIÓN Y ELABORACIÓN DE LA PROFORMA PRESUPUESTARIA	63
7.2.5	TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES LEGALES	63
7.3	EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	63
7.3.1	DEFINICIÓN, GOBERNANZA Y ÁMBITO DE APLICACIÓN	64
7.3.2	EL FLUJO DE GESTIÓN DEL GASTO: CERTIFICACIÓN, COMPROMISO Y OBLIGACIÓN	64
7.3.3	RÉGIMEN DE MODIFICACIONES Y LÍMITES DE FLEXIBILIDAD PRESUPUESTARIA	64
7.3.4	GESTIÓN DE CONTINGENCIAS Y MITIGACIÓN DE RIESGOS FISCALES	65
7.4	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA INVERSIÓN	65
7.5	CLAUSURA Y LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA	66
7.6	COMPONENTE DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO	66
7.6.1	DEL ENDEUDAMIENTO, DESTINO DE LOS RECURSOS Y DE LOS PROYECTOS	67
8	PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS EXTRANJERAS	69
8.1	APORTACIÓN DE VALOR AGREGADO	69
8.2	REQUISITOS REGULATORIOS	70
9	TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN	72
9.1	SISTEMAS DE INFORMACIÓN PÚBLICA	72
9.1.1	MARCO CONSTITUCIONAL	72
9.1.2	EL ESTÁNDAR GENERAL: LEY ORGÁNICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	73
9.1.3	INFORMACIÓN PÚBLICA EN CONTRATACIÓN PÚBLICA: PRINCIPIO DE PUBLICIDAD, E INFORMACIÓN DE OBLIGATORIA PUBLICACIÓN	74
9.1.4	INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL RÉGIMEN DE APP	76
9.1.5	TRANSPARENCIA EN EL RÉGIMEN DE EMPRESAS PÚBLICAS	78
9.1.6	LAS CONTRATACIONES BAJO LA NORMATIVA DE LA BANCA MULTILATERAL	78
9.2	BENEFICIARIOS FINALES Y ESTÁNDARES DE DATOS ABIERTOS EN INFRAESTRUCTURA	79
9.2.1	LA OBLIGACIÓN DE REVELAR BENEFICIARIOS FINALES LOSNCP	79
9.2.2	LOS FORMULARIOS EN EL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA	80

9.2.3	EL PORTAL DE LA SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑÍAS, VALORES Y SEGUROS	82
9.2.4	ESTÁNDAR DE DATOS ABIERTOS PARA INFRAESTRUCTURA	83
9.3	MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	84
9.3.1	EL RÉGIMEN GENERAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	84
9.3.2	PARTICIPACIÓN CIUDADANA BAJO EL RÉGIMEN APP	85
9.3.3	PARTICIPACIÓN CIUDADANA BAJO EL RÉGIMEN AMBIENTAL	85
10	RIESGOS, CUELLOS DE BOTELLA Y BRECHAS DEL SISTEMA	86
10.1	RIESGOS INSTITUCIONALES Y REGULATORIOS	86
10.2	RIESGOS EN CADA FASE DEL CICLO DEL PROYECTO	86
10.3	CUELLOS DE BOTELLA OPERATIVOS Y ADMINISTRATIVOS	88
10.4	BRECHAS DE CAPACIDAD TÉCNICA E INSTITUCIONAL	89
10.5	BRECHAS EN TRANSPARENCIA Y DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN	89
11	CONCLUSIONES	91
12	RECOMENDACIONES	93
13	HOJA DE RUTA	94
14	BIBLIOGRAFÍA	96
15	ANEXOS	98

Índice de tablas

Tabla 5-1 – Proyectos aprobados en el Registro Nacional APP	18
Tabla 5-2 – Brecha de Infraestructura determinada por el BID	22
Tabla 7-1 – Modalidades de ejecución de infraestructura pública en Ecuador	52

Índice de Ilustraciones

Ilustración 5-1 – Formación Bruta de Capital Privado y Público	10
Ilustración 5-2 – Formación de Capital por producto y participación de Infraestructura	11
Ilustración 5-3 – PIB Ecuador – Formación Bruta de Capital y relación entre estas	12
Ilustración 5-4 – Empleos formales en sector infraestructura	13
Ilustración 5-5 – Histórico de empleo formal en sector de infraestructura	14
Ilustración 5-6 – Participación de Infraestructura en el Empleo Formal	14
Ilustración 5-7 – Tasa de crecimiento interanual del sector infraestructura	15
Ilustración 5-8 – Evolución de egresos en activos no financieros 2012 - 2025	16
Ilustración 5-9 – Ingresos petroleros por exportaciones y precios barril crudo ecuatoriano	17
Ilustración 5-10 – Aporte de contratación de obra pública en el PGE y el PIB, en porcentaje	18
Ilustración 5-11 – Inversión Extranjera Directa en Infraestructura	23
Ilustración 5-12 – IED en Infraestructura y Riesgo País	24
Ilustración 7-1 – Ciclo de Vida de una infraestructura pública	40
Ilustración 7-2 – Ciclo de Vida de Proyecto de Infraestructura – CoST International	41
Ilustración 7-3 – Ciclo de Inversión Pública	41
Ilustración 7-4 – Ciclo operación típica de crédito para proyecto o programa de inversión	42
Ilustración 7-5 – Ciclo de proceso de contratación pública	43
Ilustración 7-6 – Presencia de ciclos presupuestarios a lo largo del ciclo de vida de infraestructura	44
Ilustración 7-7 – Flujo de identificación de proyectos de infraestructura	45
Ilustración 7-8 – Flujo de preparación del proyecto	47

Ilustración 7-9 – Requerimientos de Etapa de Preparación
Ilustración 10-1 – Captura de Portal de Información Societaria SCVS

47
84

1 ACRÓNIMOS, SIGLAS Y ABREVIACIONES

AAAr	Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable
APP	Asociación Público-Privada
ARCERNNR	Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables
ARCONEL	Agencia de Regulación y Control de Electricidad
ARCOTEL	Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones
BCE	Banco Central del Ecuador
BMI	Banca Multilateral de Inversión
CAPEX	Capital Expenditures – Gastos de Inversión o Capital
CC	Corte Constitucional
CGE	Contraloría General del Estado
CEM	Compañía de Economía Mixta
CIAPP	Consejo Interinstitucional de Asociación Público-Privadas
COA	Código Orgánico Administrativo (Segundo RO Suplemento No. 31 de 7 de julio de 2017. Última reforma 13 de enero de 2026)
COAM	Código Orgánico del Ambiente (RO Suplemento No. 983 de 12 de abril de 2027. Última reforma 21 de diciembre de 2021)
COFJ	Código Orgánico de la Función Judicial (RO Suplemento 544 de 9 de marzo de 2009. Última reforma 26 de marzo de 2026)
COMEX	Comité de Comercio Exterior
Constitución	Constitución de la República del Ecuador (RO No. 449 de 20 de octubre de 2008. Última reforma 30 de mayo de 2024)
Convenio de Chicago	Convenio de Aviación Civil Internacional (RO No. 675 de 25 de noviembre de 1954. Última reforma 4 de junio de 1991)
COPCI	Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (RO Suplemento No. 351 de 29 de diciembre de 2010. Última reforma 30 de enero de 2024)
COPFPC	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (RO Suplemento No. 306 de 22 de octubre de 2010. Última reforma 13 de octubre de 2025)
CoST	Construction Sector Transparency Initiative
DBFMO	Design, Build, Finance, Maintenance and Operate
DGAC	Dirección General de Aviación Civil
EP	Empresa Pública
FIDIC	Federación Internacional de Ingenieros Consultores
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado o Gobierno Subnacional
GMS	Grupo Multisectorial de CoST Ecuador
IDS	Estándar de Datos de Infraestructura de CoST
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos
IPC o EPC	Ingeniería, Procura y Construcción
ISSFA	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
ISSPOL	Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LAC	Ley de Aviación Civil (RO Suplemento No. 435 de 11 de enero de 2007. Última reforma 14 de julio de 2025)
LAM	Ley de Arbitraje y Mediación (RO No. 417 de 14 de diciembre de 2006. Última reforma 21 de agosto de 2018)
LAPP o LEY APP	Libro II de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo (RO Suplemento No. 461 de 20 de diciembre de 2023. Última reforma 7 de octubre de 2025)
LCSRI	Ley de Creación del SRI (RO No. 206 de 2 de diciembre de 1997. Última reforma 29 de noviembre de 2021)
LGP	Ley General de Puertos (RO No. 67 de 15 de abril de 1976. Última reforma 21 de abril de 2020)
LH	Ley de Hidrocarburos (RO No. 711 de 15 de noviembre de 1978. Última reforma 3 de octubre de 2025)
LIVIS	Ley de Incentivos para Vivienda de Interés Social (Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno para Incentivar la Construcción de Viviendas de Interés Social y Reducir el Déficit Habitacional) (RO Tercer Suplemento No. 256 de 1 de abril de 2026)
LM	Ley de Minería (RO Suplemento No. 517 de 29 de enero de 2009. Última reforma 23 de marzo de 2026)

LOCGE	Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (RO Suplemento No. 595 de 12 de junio de 2022. Última reforma 12 de octubre de 2025)
LOEE	Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo (RO Suplemento No. 461 de 20 de diciembre de 2023. Última reforma 7 de octubre de 2025)
LOEP	Ley Orgánica de Empresas Públicas (RO Suplemento No. 48 de 16 de octubre de 2009. Última reforma 7 de octubre de 2025)
LOPGE	Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (RO No. 312 de 12 de abril de 2004. Última reforma 9 de febrero de 2024)
LORCPM	Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado (RO Suplemento 555 de 13 de octubre de 2011. Última reforma 29 de agosto de 2025)
LORHUAG	Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (RO Segundo Suplemento No. 305 de 6 de agosto de 2014)
LOSNC	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (RO Suplemento No. 395 de 4 de agosto de 2008. Última reforma 7 de octubre de 2025)
LOSNI	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial y Transporte Terrestre (RO Suplemento No. 998 de 5 de mayo de 2017)
LOSPEE	Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (RO Tercer Suplemento No. 418 de 16 de enero de 2015. Última reforma 26 de marzo de 2026)
LOTAIP	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RO Suplemento No. 245 de 7 de febrero de 2023. Última reforma 29 de mayo de 2024)
LOTEL	Ley Orgánica de Telecomunicaciones (RO Tercer Suplemento No. 439 de 18 de febrero de 2015. Última reforma 13 de junio de 2025)
LOVIS	Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social (RO Segundo Suplemento No. 29 de 25 de marzo de 2022)
LRAPN	Ley de Régimen Administrativo Portuario Nacional (RO No. 67 de 15 de abril de 1976. Última Reforma 2 de diciembre de 1997)
LRTI	Ley de Régimen Tributario Interno (RO Suplemento 463 de 17 de noviembre de 2004. Última reforma 1 de abril de 2026)
LSPE	Ley de Seguridad Pública y del Estado (RO Suplemento No. 35 de 28 de septiembre de 2009. Última reforma 29 de abril de 2026)
MAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDUVI	Anterior Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, actualmente integrado al MIT.
MINTEL	Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, actualmente en proceso de integración al MIT
MIT	Ministerio de Infraestructura y Transporte
MW	Megawatt
NAG	Normas de Auditoría Gubernamental (RO Edición Especial No. 6 de 10 de octubre de 2002. Última reforma 21 de agosto de 2015)
NCI	Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado (RO Suplemento Nro. 257 de 27 de febrero de 2023)
NEC	New Engineering Contract desarrollado por Institution of Civil Engineers del Reino Unido. NEC es marca registrada de Thomas Telford Ltd, brazo comercial del Institution of Civil Engineers
OC4IDS	Estándar de Datos de Contratación Abierta para Infraestructura
ONG	Organismo No Gubernamental
OPEX	Operational Expenditures – Gastos de Operación
PAI	Plan Anual de Inversiones
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PGE	Procuraduría General del Estado
PGE	Presupuesto General del Estado
PIB	Producto Interno Bruto
PMBOK	Project Management Body of Knowledge ®
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPA	Power Purchase Agreement
RLM	Reglamento General a la Ley de Minería (RO Suplemento No. 67 de 16 de noviembre de 2009. Última reforma 31 de diciembre de 2025)
RLOCGE	Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (RO No. 119 de 7 de julio de 2003. Última reforma 3 de octubre de 2025)
RLOSNC	Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (RO Noveno Suplemento 153 de 28 de octubre de 2025. Última reforma 8 de junio de 2026)
RLOSNI	Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial y Transporte Terrestre (RO Segundo Suplemento No. 278 de 6 de julio de 2018)
RLOSPEE	Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (RO Suplemento No. 21 de 20 de agosto de 2019. Última reforma 18 de junio de 2025)
RUC	Registro Único de Contribuyentes

RUP	Registro Único de Proveedores del Sistema Nacional de Contratación Pública
SCPM	Supervisión de competencia en mercados de infraestructura
SCVS	Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros
SENAE	Servicio Nacional de Aduana
SENPLADES	Anterior Secretaría Nacional de Planificación actualmente integrado en la Secretaría General de la Administración Pública, Planificación y Gabinete
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
SINFIP	Sistema Nacional de Finanzas Públicas
SIF	Sustainable Infrastructure Foundation
SOCE	Sistema Oficial de Contratación del Estado
USD	Dólares de los Estados Unidos de América
VAE	Valor Agregado Ecuatoriano
VpD o VfM	Valor por Dinero – Value for Money
ZEDE	Zonas Especiales de Desarrollo Económico

2 RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe tiene como principal objetivo comprender el funcionamiento del sector de la infraestructura e identificar los factores críticos a lo largo del ciclo de vida de la infraestructura, así como su articulación con los procesos de planificación pública y el ciclo presupuestario y fiscal, con el propósito de identificar mecanismos que garanticen la sostenibilidad de los activos de infraestructura, y potenciar el sistema de información pública de estos.

La metodología empleada se basó en una revisión documental y el análisis de fuentes secundarias relacionadas con la gestión de infraestructura en el Ecuador. A partir del análisis del marco normativo, documentos de política pública, información estadística, reportes institucionales y estudios especializados, se identificaron los principales elementos que permiten comprender el funcionamiento del sector, su evolución, sus principales desafíos y las oportunidades de mejora existentes.

Para proveer al lector de una comprensión de la relevancia del sector, se ha analizado data estadística proveniente del Banco Central del Ecuador, el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, el Servicio Nacional de Contratación Pública, la Secretaría Nacional de Planificación, y más opciones de datos abiertos; adicionalmente, se han tomado datos de reportes generados por organismos como el Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

Finalmente, dada la reciente reestructuración institucional del Estado ecuatoriano, realizada en junio 2026 en la que se modificó la estructura de varios ministerios y entidades públicas, algunas instituciones mencionadas en este documento pueden corresponder a la denominación o estructura existente al momento de su elaboración. En estos casos, las referencias deberán entenderse efectuadas a las entidades que hayan asumido sus respectivas competencias.

El análisis realizado, se desarrolla en los siguientes componentes principales:

- (a) Contexto del sector de infraestructura en Ecuador
- (b) Entorno habilitante del sector
- (c) Ciclo de vida de los proyectos de infraestructura pública
- (d) Ciclo presupuestario de la inversión pública
- (e) Participación de las empresas extranjeras
- (f) Transparencia, acceso a la información y participación
- (g) Riesgos, cuellos de botella y brechas del sistema

El estudio evidencia que el país dispone de un marco jurídico desarrollado para la planificación, financiamiento y ejecución de proyectos de infraestructura. Este marco comprende normas constitucionales, legislación sobre planificación y finanzas públicas, contratación pública, asociaciones público-privadas, gestión ambiental, control gubernamental y transparencia, complementadas por normativa secundaria emitida por las entidades rectoras. Asimismo, el Ecuador ha incorporado instrumentos para promover la inversión privada y la participación de organismos financieros internacionales en el desarrollo de infraestructura estratégica.

El análisis identifica desafíos que limitan la eficiencia y sostenibilidad del sistema. Entre ellos destacan la limitada articulación entre los instrumentos de planificación y el ciclo de vida de la infraestructura, la alta dependencia del financiamiento público, la limitada atención a las etapas de operación y mantenimiento, la fragmentación institucional, la ausencia de sistemas integrados de gestión de activos y la limitada disponibilidad de información pública durante las fases tempranas de los proyectos, y aquellas correspondientes a las etapas de operación y mantenimiento. Estas condiciones generan restricciones para la continuidad de las inversiones, incrementan los costos de transacción y dificultan la evaluación integral del desempeño de la infraestructura pública.

La generación de transparencia, que es un principio constitucional para el fortalecimiento de la democracia, es un punto medular del análisis realizado, habiéndose identificado deficiencias a lo largo del ciclo de vida, con excepciones relevantes como el Sistema Oficial de Contrataciones del Estado, o el mecanismo de publicidad y transparencia de la Ley APP. La participación de la Contraloría General del Estado mediante la emisión de las Normas de Control Interno ha sido también un factor de análisis.

Respecto de la inversión privada, el estudio identifica un entorno normativo favorable para el desarrollo de asociaciones público-privadas y otras modalidades de participación del sector privado. Sin embargo, también evidencia la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas del Estado para estructurar proyectos complejos, consolidar una cartera de inversiones con adecuada preparación técnica y generar condiciones estables que fortalezcan la confianza de inversionistas nacionales e internacionales.

El informe también identifica oportunidades de mejora en materia de participación ciudadana. Aunque el Ecuador cuenta con un amplio marco constitucional y legal, los mecanismos existentes presentan distintos niveles de desarrollo e institucionalización. Los procesos más consolidados corresponden al ámbito ambiental y, más recientemente, al régimen de asociaciones público-privadas, mientras que en el resto del ciclo de inversión aún existen oportunidades para fortalecer la participación temprana de la ciudadanía y los mecanismos de control social.

Finalmente, el estudio plantea un conjunto de recomendaciones orientadas a fortalecer la gobernanza del sector de infraestructura pública. Entre ellas destacan la adopción de un enfoque integral de gestión de activos, el fortalecimiento de la planificación de largo plazo, la modernización del sistema de inversión y contratación pública, el desarrollo de capacidades técnicas especializadas, la consolidación de políticas y procesos de operación y mantenimiento, el fortalecimiento de la transparencia y los sistemas de información y la promoción de una mayor participación de la inversión privada bajo criterios de sostenibilidad, integridad y generación de valor público.

Estas recomendaciones se acompañan de un Hoja de Ruta, en la que se proponen acciones de corto, medio y largo plazo, siendo la más importante una revisión importante al Código de Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, con el objeto de que el elemento infraestructura sea decidor y estructurante de la política pública.

3 INTRODUCCIÓN

3.1 La iniciativa CoST

1. La Iniciativa para la Transparencia en la Infraestructura (CoST – Construction Sector Transparency Initiative) es una red global que promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la participación en el sector de la infraestructura pública. Desde el año 2020, Ecuador forma parte de esta iniciativa internacional, implementando sus principios y herramientas en el contexto nacional.
2. La gobernanza de CoST Ecuador se estructura a través de un Grupo Multisectorial (GMS), integrado por representantes del sector público, del sector privado, de la sociedad civil y la academia. Este órgano constituye la instancia de dirección estratégica a nivel nacional, responsable de orientar la implementación de la iniciativa y supervisar el cumplimiento de sus objetivos.
3. El enfoque de CoST se basa en cuatro pilares:
 - Trabajo Multisectorial: Promover la conformación de espacios de gobernanza colaborativa donde convergen actores del sector público, privado y de la sociedad civil. Estos grupos multisectoriales no solo facilitan el diálogo, sino que también permiten equilibrar intereses, generar confianza y fortalecer la toma de decisiones.
 - Publicación de Datos: Impulsar la divulgación de datos a lo largo de todo el ciclo del proyecto, desde su planificación hasta su ejecución. Esto incluye aspectos como costos, alcance, cronogramas y contratistas, mediante herramientas como el Estándar de Datos de Contratación Abierta para Infraestructura (OC4IDS, por sus siglas en inglés) y el estándar de Datos de Infraestructura de CoST (IDS).
 - Revisión Independiente: Equipos especializados evalúan la consistencia, integridad y calidad de los datos, identificando posibles riesgos, ineficiencias o anomalías en los proyectos. Este proceso no sólo valida la información, sino que la traduce en hallazgos comprensibles para públicos no técnicos.
 - Rendición de Cuentas Social: Promover el uso activo de los datos por parte de actores como la sociedad civil, los medios de comunicación y la academia. Estos actores desempeñan un rol clave al visibilizar problemas, generar debate público y exigir mejoras en la gestión de la infraestructura.

3.2 Objeto del estudio

4. La comprensión del sistema de gestión de infraestructura es crítica para identificar cuellos de botella, restricciones y/o limitaciones que afectan la capacidad del Estado para gestionar, ejecutar y transparentar adecuadamente la infraestructura pública.
5. CoST Ecuador ha identificado la necesidad de contar con un estudio integral que explique y analice el funcionamiento del sector de infraestructura pública y su entorno regulatorio en Ecuador, cubriendo el ciclo de inversión, los actores involucrados y los mecanismos institucionales, financieros, operativos y de control.
6. Este estudio constituye un insumo estratégico para la comprensión de cómo funciona el sector, identificar brechas de mejora y formular recomendaciones.
7. El estudio comprende múltiples áreas de análisis, siendo:
 - a. La importancia de la infraestructura pública en el desarrollo socio-económico del Ecuador, incluyendo su evolución, tendencias de ejecución y restricciones del Estado en procesos de planificación, financiamiento y ejecución.
 - b. El análisis del marco jurídico e institucional en el cual se desarrolla el sector, incluyendo elementos de planificación, gestión, ejecución y control.

- c. El ciclo de vida de la infraestructura, los ciclos de inversión asociados a sus diferentes etapas, la participación del financiamiento multilateral / bilateral, y su articulación con el sistema de planificación del Estado.
 - d. La relación entre los diferentes ciclos de inversión en infraestructura con el ciclo presupuestario del Estado,
 - e. Las capacidades disponibles en el marco jurídico ecuatoriano para ejecutar infraestructura sostenible y resiliente, mediante procesos eficientes de gestión de activos, así como la identificación de oportunidades de financiamiento y mecanismos alternativos de fondeo.
 - f. El acceso a la información y participación ciudadana en relación con la contratación pública, la inversión y el presupuesto de los proyectos de infraestructura pública.
 - g. Finalmente, se identificarán brechas en materia de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana
8. Todos estos elementos permiten generar conclusiones de los diferentes temas abordados, que posibilitan proponer elementos integrales sobre el funcionamiento del sector, destacando los principales hallazgos, problemáticas y riesgos.
9. Estas conclusiones son la base para proponer una hoja de ruta y recomendaciones priorizadas y factibles a corto, mediano y largo plazo, incluyendo mejoras normativas, institucionales y operativas para fortalecer la eficiencia, transparencia y sostenibilidad del sector

3.3 Metodología y fuentes de información

10. La metodología empleada se basó en una revisión documental y el análisis de fuentes secundarias relacionadas con la gestión de infraestructura en el Ecuador. A partir del examen del marco normativo, documentos de política pública, información estadística, reportes institucionales y estudios especializados, se identificaron los principales elementos que permiten comprender el funcionamiento del sector, su evolución, sus principales desafíos y las oportunidades de mejora existentes
11. Para proveer al lector de una comprensión de la relevancia del sector, se han analizado data estadística proveniente del Banco Central del Ecuador, el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, el Servicio Nacional de Contratación Pública, la Secretaría Nacional de Planificación, y más opciones de datos abiertos. Adicionalmente, se han tomado datos de reportes generados por organismos como el Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.¹
12. Dada la reciente reestructuración institucional del Estado ecuatoriano, realizada en junio 2026, modificó la estructura de varios ministerios y entidades públicas, algunas instituciones mencionadas en este documento pueden corresponder a la denominación o estructura existente al momento de su elaboración. En estos casos, las referencias deberán entenderse efectuadas a las entidades que hayan asumido sus respectivas competencias.
13. La información base empleada ha sido con fecha 31 de marzo de 2026.

¹ Toda la base documental señalada, se encuentra como un anexo integral del documento, de libre disponibilidad ingresando en el enlace [03 - Información](#)

4 CONTEXTO DEL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA EN ECUADOR

4.1 Importancia económica y social del sector

14. La infraestructura pública constituye uno de los principales motores del desarrollo económico y social de un país, debido a su capacidad de generar empleo, mejorar la productividad, fortalecer la competitividad y ampliar el acceso de la población a servicios esenciales, todo esto con el fin principales de cerrar las brechas de desarrollo y pobreza.
15. En el año 2020, el Fondo Monetario Internacional (FMI) señalaba en una de sus estrategias de reactivación post-COVID -19, la importancia de la inversión pública como mecanismo para reactivar la actividad económica y estimular la generación de empleo

“La inversión pública es esencial. La nueva edición de nuestro informe Monitor Fiscal muestra que aumentar el gasto público en las economías avanzadas y de mercados emergentes podría ayudar a reactivar la actividad económica tras el derrumbamiento de la economía mundial más brusco y profundo de la historia contemporánea. También podría crear millones de puestos de trabajo directamente en el corto plazo y millones más de forma indirecta en el largo plazo. Un aumento de la inversión pública equivalente al 1% del PIB podría fortalecer la confianza en la recuperación e incrementar el PIB en un 2,7%, la inversión privada en un 10% y el empleo en un 1,2% si las inversiones son de alta calidad y si la actual carga de la deuda pública y privada no menoscaba la respuesta del sector privado a estos estímulos.

....

*La inversión pública es fundamental para la recuperación, ya que podría generar, de forma directa, entre 2 y 8 puestos de trabajo por cada millón de dólares gastado en infraestructuras tradicionales, y entre 5 y 14 empleos por cada millón gastado en investigación y desarrollo, electricidad verde y edificios eficientes*²

16. Complementario a esto, el Banco Interamericano de Desarrollo señala³ que el déficit de infraestructura en Latinoamérica y el Caribe representa una restricción significativa para el crecimiento económico. Diversas estimaciones sitúan las necesidades de inversión entre el 3 % y el 8 % del PIB regional, y evidencian que la insuficiencia de inversión sostenida en infraestructura genera pérdidas importantes en términos de crecimiento económico y competitividad.
17. La experiencia ecuatoriana es consistente con la evidencia internacional sobre el papel de la inversión pública como mecanismo para impulsar la actividad económica, como se analizará a continuación.
18. Desde una perspectiva integral, la infraestructura comprende el conjunto de activos físicos públicos y privados destinados a la provisión de bienes y servicios que sustentan el desarrollo económico y social del país. Esto incluye infraestructura básica, como agua potable, saneamiento, salud, educación y vivienda, así como infraestructura productiva y estratégica, entre ellas energía, transporte y telecomunicaciones. El amplio espectro de infraestructura no solo se limita a la construcción o adquisición de bienes y equipamiento, sino a los procesos de gestión, planificación y materialización de política pública para la provisión de servicios de calidad y satisfacer necesidades básicas de la población.⁴
19. Si bien existe amplio consenso respecto a la contribución de la infraestructura al desarrollo económico y social, en el Ecuador son limitados los estudios que cuantifiquen de manera directa su impacto agregado sobre el crecimiento y la competitividad. No obstante, los análisis de viabilidad socioeconómica realizados en los proyectos de inversión, requeridos para la incorporación en el sistema de planificación público, permiten evidenciar los beneficios que estas intervenciones generan para la población, y por ende en el sistema productivo y social. En este contexto, la infraestructura pública constituye uno (por no decir el principal) de los

² IMF Blog, <https://www.imf.org/es/blogs/articles/2020/10/05/blog-public-investment-for-the-recovery> [5]

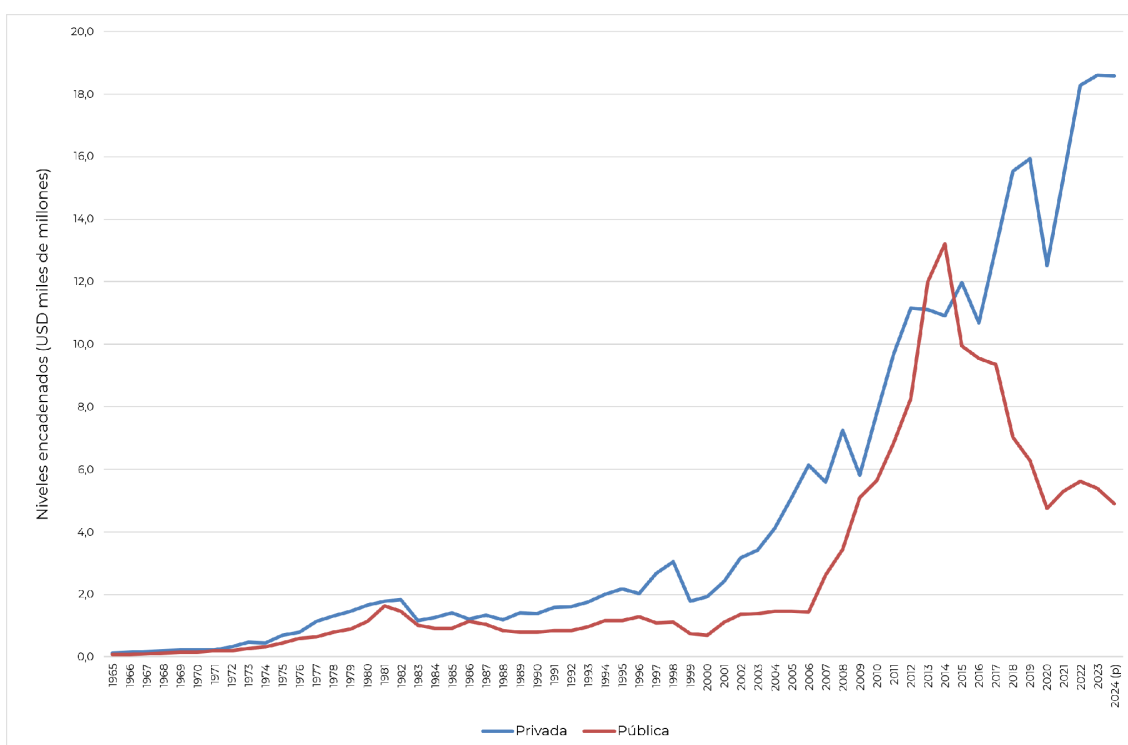
³ [6]

⁴ Este concepto se ha ampliado en el estudio de brechas realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo en el año 2021 [3]

activos no financieros de una nación y desempeña un papel fundamental en la mejora de la productividad, la conectividad y la competitividad del país, así como de la reducción de brechas de pobreza e inequidad.

20. Los datos nacionales publicados por el Banco Central del Ecuador⁵, nos proveen información relevante para analizar la relación entre inversión en infraestructura y desarrollo económico.
21. Al examinar la evolución de la Formación Bruta de Capital, indicador que refleja la inversión realizada en activos productivos de largo plazo, se observa que el crecimiento económico del Ecuador ha estado estrechamente vinculado a la inversión pública en infraestructura. Históricamente, estas inversiones han generado condiciones favorables para la expansión de la actividad privada, proceso que se fortaleció por la estabilidad macroeconómica derivada de la dolarización.

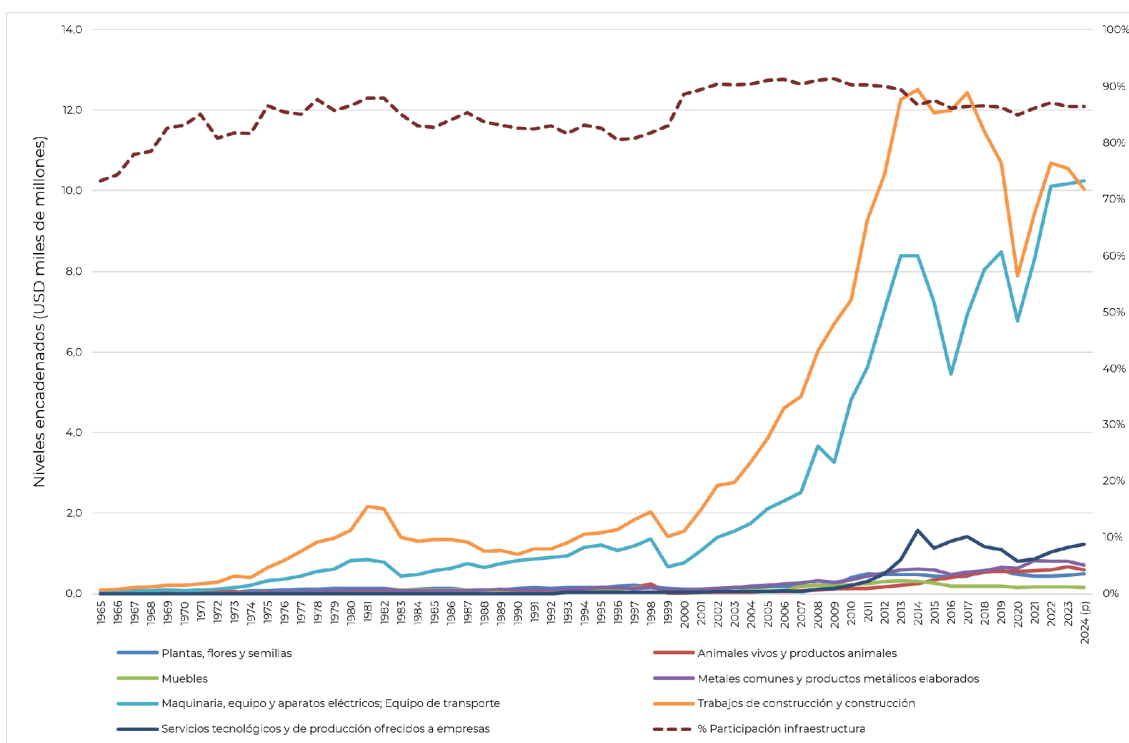
Ilustración 5-1 – Formación Bruta de Capital Privado y Público



22. Al revisar el aporte de los diferentes sectores, se puede constatar la importancia del sector de infraestructura, en la creación de capital bruto, especialmente a través de la rama de construcción.

⁵ <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/informacioneconomica/cuentasnacionales/anuales/fbkf19652024p.html> [7]

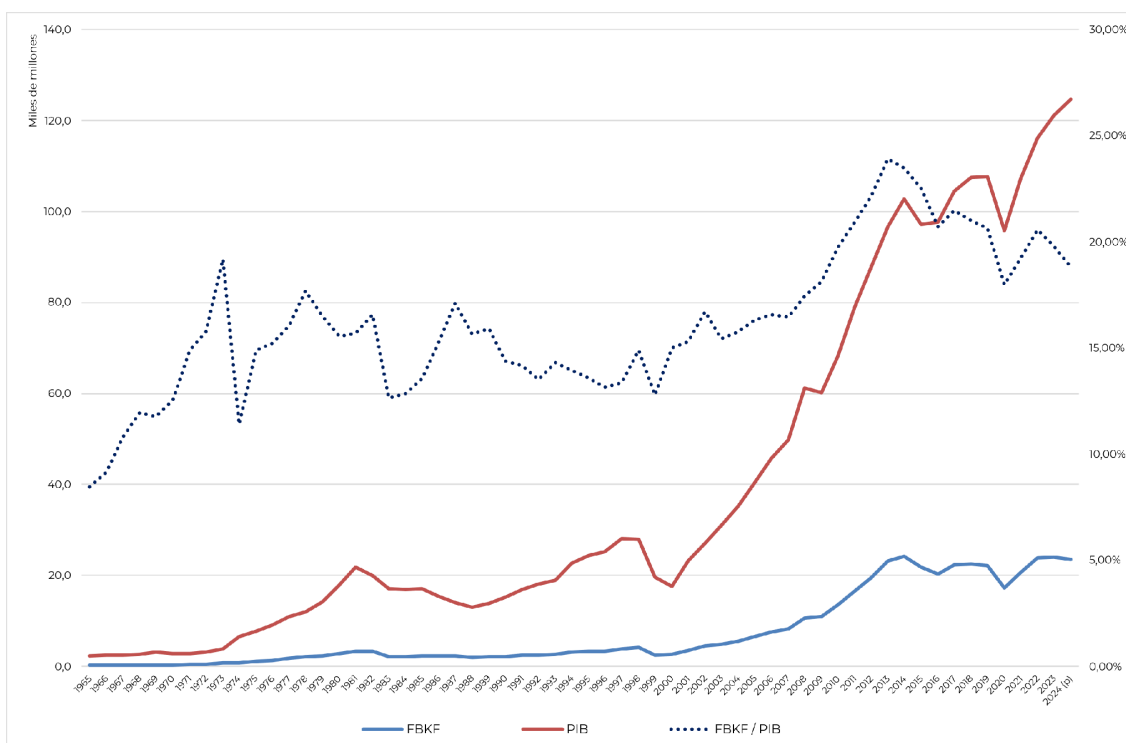
Ilustración 5-2 – Formación de Capital por producto y participación de Infraestructura



23. Como se puede verificar en la gráfica anterior, la incidencia de la infraestructura en el desarrollo del Ecuador ha sido sustancial. Al unificar los productos que crean infraestructura (construcción, maquinaria, equipo y equipos de transporte), entre el período 1965 – 1999 la participación en la creación del capital fue de 83%; pero con la implantación de la dolarización en el año 2000, el promedio en el período 2000 al 2024, ascendió al 89%.
24. La evolución histórica de la formación de capital también muestra una estrecha relación con los ciclos económicos del país. En la siguiente ilustración, se puede apreciar como los períodos en los cuales se han producido períodos macroeconómicos favorables el capital bruto se incrementó (1970 y 2010), pero simultáneamente, la suspensión de inversión pública ha ralentizado el desarrollo del país, siendo el ejemplo más palpable el período 2014 a 2021. Pese a esto, la dolarización ha sido sustancial para el Ecuador, habiendo pasado de la formación de capital bruto de un 15% en relación al PIB antes del 2000, a un 20% en el siguiente período⁶.

⁶ <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EC> [8]

Ilustración 5-3 – PIB Ecuador – Formación Bruta de Capital y relación entre estas



25. Pero estos datos también nos indican un factor preponderante: la baja sostenibilidad que tiene la infraestructura pública dada por su alta dependencia de recursos fiscales y poca capacidad de participación privada a través de mecanismos de gestión delegada y asociativa, lo cual no ha permitido apuntalar el desarrollo productivo del Ecuador. En el numeral Inversión Extranjera en Infraestructura Pública, se analizará con mayor profundidad el tema.
26. Uno de los indicadores más relevantes para evaluar la contribución de la infraestructura al desarrollo económico es su capacidad para generar empleo formal. Este aspecto resulta especialmente importante debido a que el empleo formal contribuye al fortalecimiento de la productividad, la generación de ingresos y la consolidación de la actividad económica, con la consecuente disminución de brechas de pobreza e inequidad.
27. Para el efecto, se ha generado un análisis de la generación de empleo formal⁷, es decir, aquel que se encuentra afiliado al Instituto de Seguridad Social Ecuatoriano, y se han considerado los elementos que integran al sistema de gestión de infraestructura pública y privada. No se ha considerado el empleo informal, dada la dispersión de actividades de estos y la data inexistente de censos que permitan tener una mejor definición con la debida certeza requerida.
28. Considerando únicamente los sectores identificados, la infraestructura pública y privada generó aproximadamente 312.000 empleos⁸ formales a marzo de 2026 (incluyendo sus áreas logísticas y proveedores), última información disponible al momento de la elaboración de este informe⁹. Esta cifra representa alrededor del 11%

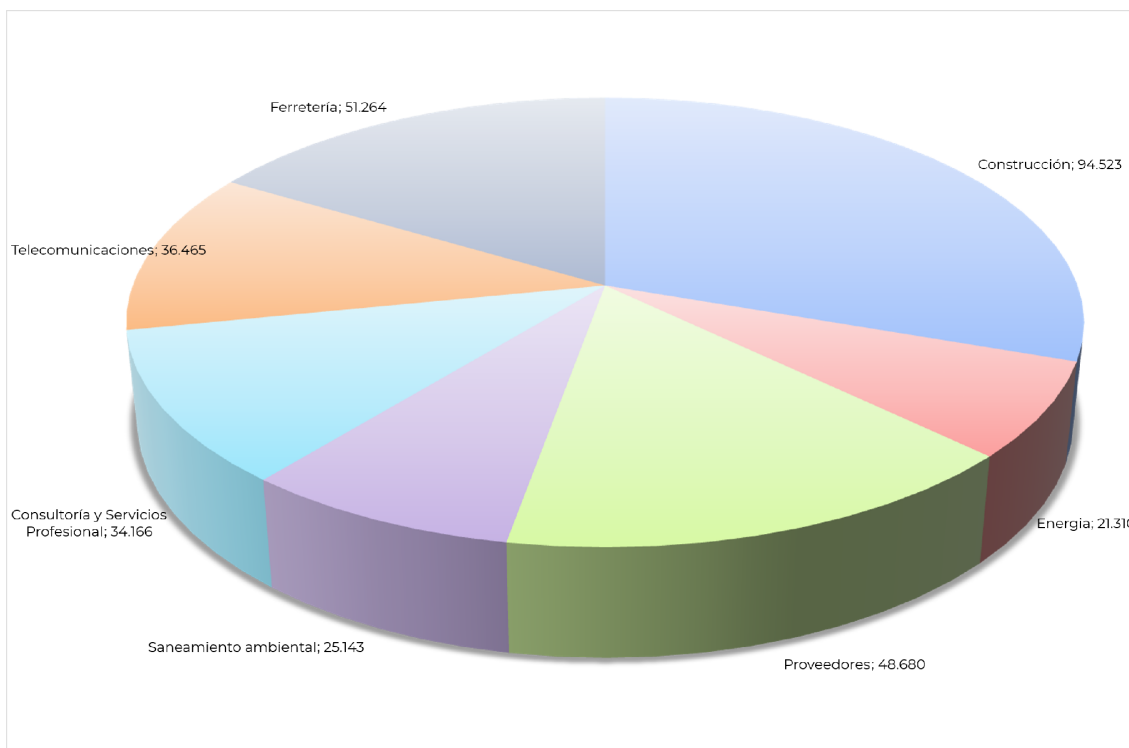
⁷ La información provista por el INEC ha sido revisada a nivel 1-1-4, en la cual se encuentran todas las categorías de afiliación, y se han reclasificado en función de aquellas que tienen relación directa con el sector de infraestructura. Como ejemplo, en la categoría 1-1-2 las actividades de arquitectura e ingeniería se encuentran por separadas de construcción, pero como infraestructura esas actividades son sustanciales para el desarrollo de infraestructura. Similar situación sucede con el sector ferretero. De esta manera se han considerado 57 códigos de desagregación como parte del sector de infraestructura. Adicionalmente se destaca a que las actividades relacionadas a transporte son muy importantes, los clasificadores no permiten identificar aquellos que se encuentren en operación y mantenimiento de infraestructura de aquellos que pertenecen a la operación logística, por lo que no se los ha considerado.

⁸ Pese a la importancia de las categorías correspondientes a transporte de materiales en carretera y transportes en general, al no existir una clara división de estas asociadas al sector de infraestructura, se ha obviado la categoría

⁹ <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/registro-empleo-seguridad-social/> [9]

del empleo formal registrado en el Ecuador, lo que evidencia la relevancia del sector como generador de oportunidades laborales y dinamizador de la economía nacional.

Ilustración 5-4 – Empleos formales en sector infraestructura



29. En la siguiente ilustración, se puede apreciar el comportamiento del empleo en el sector de infraestructura en las distintas áreas señaladas:

Ilustración 5-5 – Histórico de empleo formal en sector de infraestructura

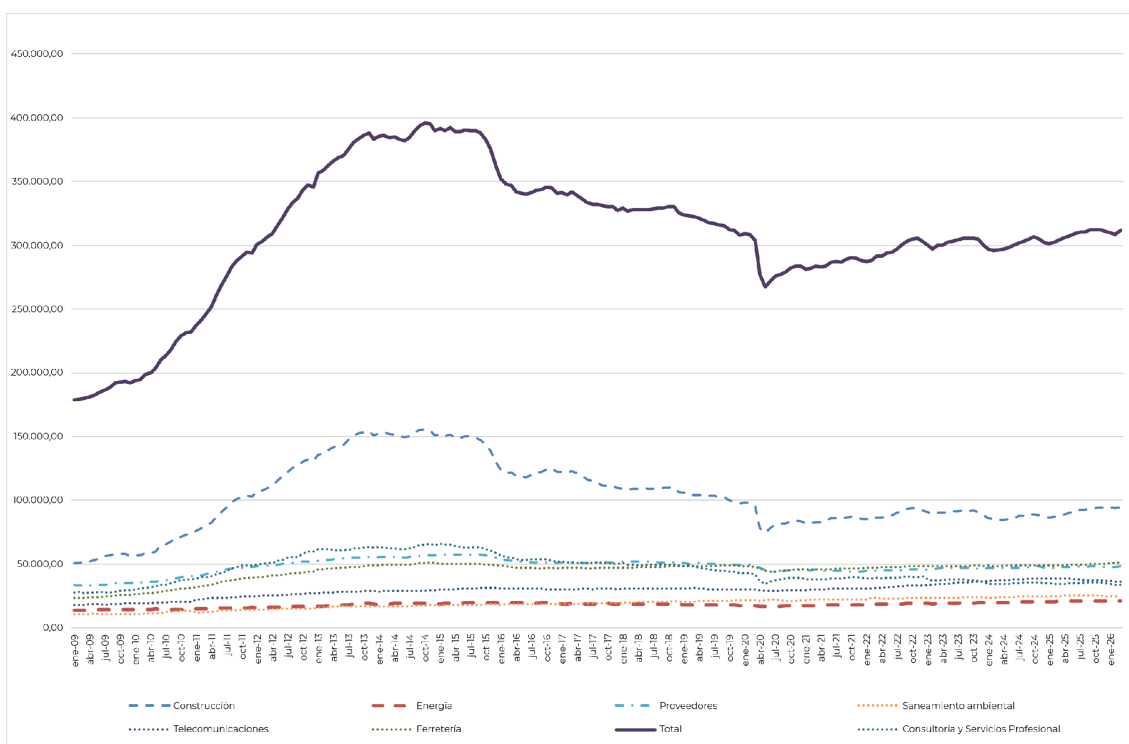
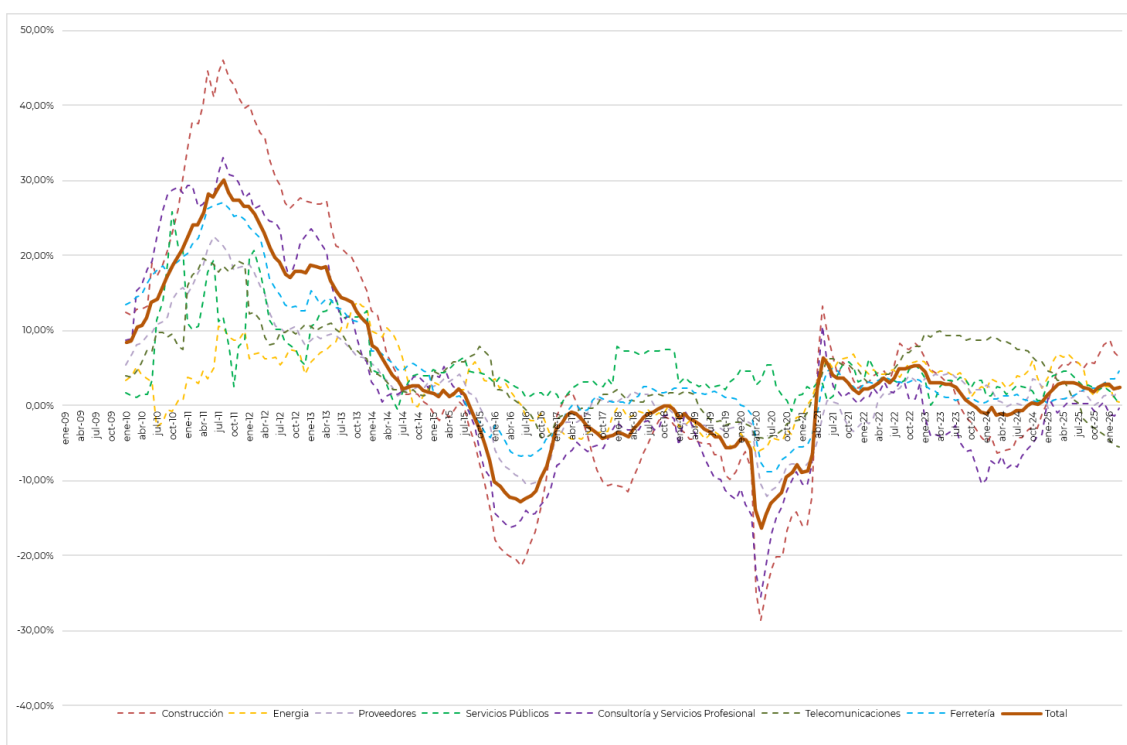


Ilustración 5-6 – Participación de Infraestructura en el Empleo Formal



30. Como se indicó anteriormente, el desempeño del sector de infraestructura está estrechamente vinculado a las políticas públicas y a las condiciones macroeconómicas del país. Esta relación se refleja no solo en los niveles de inversión y producción observados anteriormente, sino también en la evolución del empleo generado por el sector. De hecho, dadas las características de financiamiento y ejecución de los proyectos de infraestructura en Ecuador, la actividad del sector presenta un comportamiento marcadamente cíclico, asociado a los períodos de expansión y contracción de la inversión pública y privada. La siguiente ilustración muestra la variación de las tasas de crecimiento interanual de empleo formal, permitiendo visualizar con mayor claridad esta dinámica.

Ilustración 5-7 – Tasa de crecimiento interanual del sector infraestructura



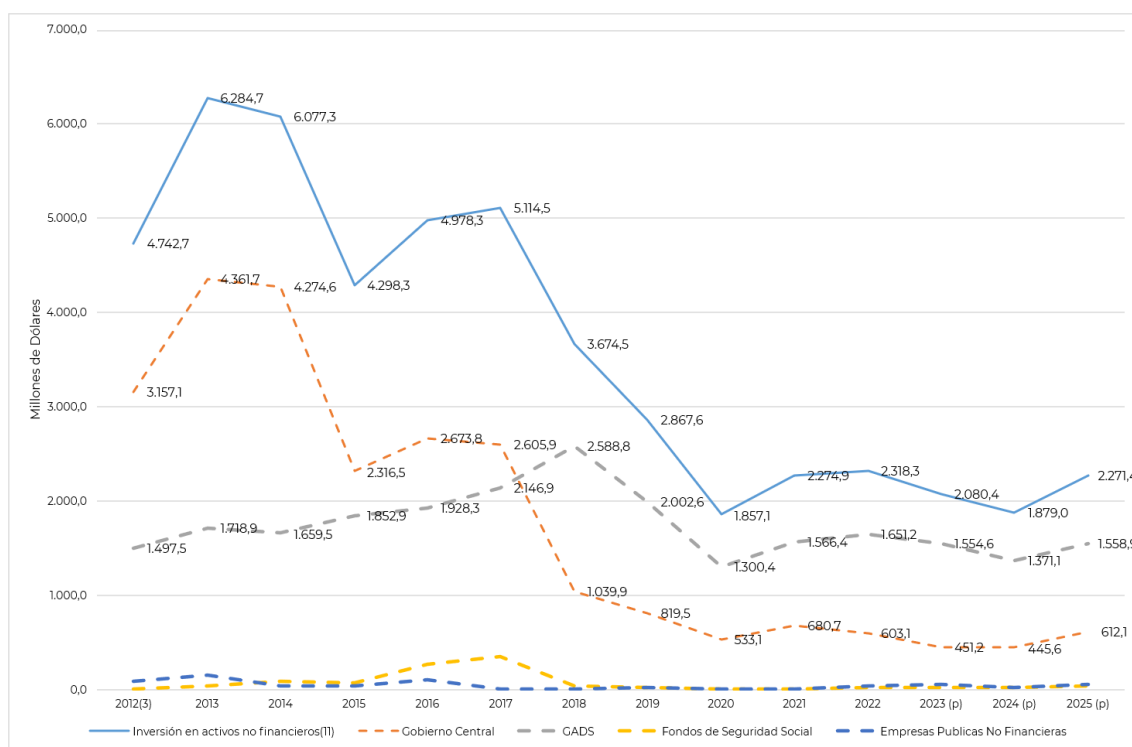
31. En esa línea, podemos apreciar algunos puntos de gran interés:
 - a. El terremoto de abril de 2016 generó una afectación sustancial a la infraestructura que, sumada a la finalización del boom petrolero (caracterizado por los altos precios del petróleo), ha hecho que el sector se mantenga en una desaceleración hasta el año 2021, cuando inicia la recuperación tras la pandemia del COVID-19.
 - b. La pandemia del COVID-19, un factor de fuerza mayor, demostró la falta de resiliencia del sector de infraestructura ante este tipo de eventos y su dependencia de fondos fiscales; así también, confirmó su importancia para garantizar que el sistema productivo se mantenga en niveles eficientes.
 - c. A partir de junio de 2025, el Gobierno ha generado una serie de estímulos al sector de infraestructura social en el campo de vivienda. Estos estímulos se dan con base en subsidios a los créditos para disminuir la tasa de interés del crédito hipotecario, la devolución del IVA, y, subsidios en la tasa de crédito con el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Todas estas medidas ratifican que el sistema de infraestructura, en este caso privado, también tiene una alta dependencia de políticas públicas, por lo que la participación y colaboración público-privada se vuelve sustancial en el desarrollo de infraestructura.
32. A pesar de la recuperación observada desde 2021, los niveles de empleo formal asociados al sector aún no alcanzan los registros previos a la pandemia. Esta conclusión debe interpretarse con cautela, ya que el presente análisis no incorpora información sobre empleo informal, debido a las limitaciones de los datos disponibles, como se ha citado anteriormente.
33. Todos estos puntos ratifican que la infraestructura, especialmente pública, es de naturaleza cíclica, estrechamente asociado a la evolución de la inversión pública, las condiciones macroeconómicas y las decisiones de política pública.
34. Es necesario destacar que dentro de la información de empleo formal disponible, salvo las categorías de saneamiento ambiental, sector eléctrico y telecomunicaciones, no hay una identificación respecto al empleo que existen en otras áreas de infraestructura, especialmente en el sector público, generando una

debilidad sumamente importante, en especial para efectos de determinación Valor por Dinero al momento de tomar decisiones de inversión.

4.2 Tendencias de la inversión pública en infraestructura

35. La evolución de la infraestructura pública en Ecuador ha mantenido una estrecha relación con los ciclos macroeconómicos del país. Como se ha evidenciado en las secciones anteriores, esta dinámica se refleja tanto en la formación bruta de capital como en la capacidad del sector para generar empleo formal, mostrando una alta sensibilidad a las condiciones fiscales y económicas nacionales
36. Históricamente, la mayor parte de la inversión pública en infraestructura ha sido ejecutada directamente por las entidades estatales, a través de los procesos denominados de administración directa. No obstante, desde la segunda mitad del siglo XX se observa una creciente participación de mecanismos de contratación pública para el desarrollo de estudios y construcción de infraestructura, incluyendo su equipamiento, consolidándose como una de las principales herramientas de ejecución de la inversión estatal. Las actividades de operación y mantenimiento no han tenido el mismo rumbo. Con el propósito de analizar esta evolución, se realizó una revisión de los egresos destinados a activos no financieros, cuyos resultados se presentan en la siguiente ilustración^{10 11}.

Ilustración 5-8 – Evolución de egresos en activos no financieros 2012 - 2025



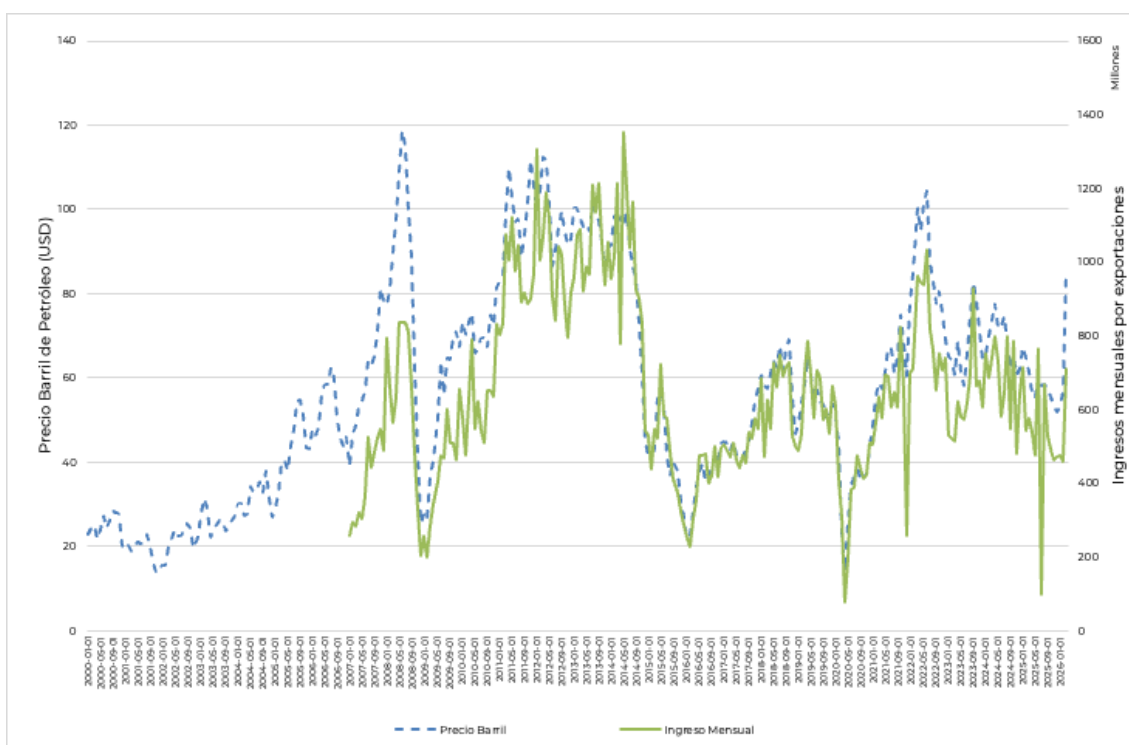
37. Así, en función de los datos del Banco Central, se puede apreciar que, la caída de los egresos en activos no financieros, en especial del Estado Central, está ligada a la caída de ingresos que tuvo el Ecuador en los mismos periodos, respecto a una de las principales fuentes de ingresos públicos: el petróleo.
38. Desde el año 2004, el petróleo ecuatoriano tuvo incrementos importantes, habiendo pasado de un barril de aproximadamente USD 30 en el 2004, hasta un tope de USD 112,45 en marzo de 2012, pero manteniendo un precio promedio entre 2011 a 2014 de 90 dólares. Esto generó ingresos promedio de USD 1000 millones

¹⁰ https://contenido.bce.fin.ec/documentos/informacioneconomica/SectorFiscal/ix_OperacionesSPNF.html# [10]

¹¹ Página 15, [4]

mensuales en el período indicado. Esta información se la puede evidenciar en la ilustración siguiente (Ilustración 5-9).

Ilustración 5-9 – Ingresos petroleros por exportaciones y precios barril crudo ecuatoriano



39. Complementariamente, al considerar los datos de contratación pública¹², se ha podido analizar la participación de la infraestructura, en su rubro de contratación de obras¹³, con relación al Presupuesto General del Estado y al PIB nacional, presentando el siguiente resultado:

¹²

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojMWI4MjI3ODktYWY0NS00YWVmLTNmMzItMDZhOWNiZmY2NTllIiwidCI6ImQ2NDk2NzM4LWY5MTItNGExZS04NDk1LTQwY2E2ZjRhOTRlZCJ9>

¹³ Se han tomado en consideración las categorías de obras, bienes y consultoría, que son las de mayor afinidad a infraestructura

Ilustración 5-10 – Aporte de contratación de obra pública en el PGE y el PIB, en porcentaje



40. Los resultados evidencian la importancia estratégica de la infraestructura pública dentro de la economía ecuatoriana y más allá de su contribución directa a la formación de capital, la inversión en infraestructura constituye un mecanismo que favorece la productividad, mejora la conectividad territorial, fortalece la competitividad y genera condiciones propicias para el desarrollo económico y social del país.
41. Sin embargo, la naturaleza cíclica de la inversión pública en infraestructura plantea la necesidad de desarrollar mecanismos que permitan sostener los niveles de inversión más allá de las fluctuaciones fiscales y macroeconómicas que enfrenta el Estado. En este escenario, la inversión público – privada a través de mecanismos de gestión delegada y asociativa se identifica como una oportunidad valiosa para generar infraestructura sostenible y resiliente.
42. La cartera de proyectos de APP que dispone el Registro Nacional¹⁴ (con cierre a mayo 2026) constituye una muestra de las oportunidades existentes para ampliar la participación privada en el desarrollo de infraestructura estratégica.

Tabla 5-1 – Proyectos aprobados en el Registro Nacional APP

Nombre	Sector	Subsector	Ubicación	Monto CAPEX (USD)	Monto OPEX (USD) (valores nominales)
Corredor Vial Manta - Quevedo	Transporte	Carretera	Manabí / Guayas / Los Ríos	349.723.159,00	262.791.997,00
Corredor Vial Montecristi - Jipijapa - La Cadena	Transporte	Carretera	Manabí	127.684.036,75	95.990.888,45
Corredor Vial Pifo - "Y" de Baeza	Transporte	Carretera	Pichincha / Napo	99.835.298,00	165.800.070,00
Viaducto Sur de Guayaquil	Transporte	Carretera	Guayas	960.815.697,00	474.632.947,00
Corredor Vial Bahía - Cojimies	Transporte	Carretera	Manabí	16.640.625,69	189.410.844,90

¹⁴ <https://www.appecuador.gob.ec/pipeline/>

Nombre	Sector	Subsector	Ubicación	Monto CAPEX (USD)	Monto OPEX (USD) (valores nominales)
Corredor Vial Ambato - Baños - Puyo	Transporte	Carretera	Tungurahua / Pastaza	560.675.843,79	60.238.529,35
Corredor Vial Loja - Catamayo	Transporte	Carretera	Loja	169.156.261,04	85.577.184,29
Terminal Multipropósito del Puerto Comercial de Esmeraldas	Transporte	Puerto Marítimo	Esmeraldas	87.260.000,00	140.722.950,00
Corredor Vial Buena Fe - Babahoyo - Jujan	Transporte	Carretera	Los Ríos	132.600.764,00	218.909.952,00
Terminal Granelero Multipropósito de Guayaquil	Transporte	Puerto Marítimo	Guayas	87.260.000,00	140.722.000,00
Proyecto Hidroeléctrico Cardenillo	Energía	Hidroeléctrica a filo de agua	Azuay Morona Santiago	1.349.000.000,00	317.400.000,00
Proyecto Hidroeléctrico Santiago	Energía	Hidroeléctrica a filo de agua	Morona Santiago	3.630.101.630,00	732.000.000,00
Sistema Logístico de Carga de Galápagos	Transporte	Puerto Marítimo	Galápagos	56.580.500,00	9.545.000,00
GAD2 - PRESTACIÓN SERVICIO PÚBLICO DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS DMQ	Agua y Residuos	Tratamiento y Residuos Sólidos	Pichincha	190.000.000,00	332.000.000,00
GAD1 - RUTA VIVA - INICIATIVA PRIVADA	Transporte	Autopista	Pichincha	60.900.000,00	75.400.000,00
				7.878.233.815,27	3.301.142.362,99

43. La cartera indicada, se espera que se consolide las inversiones previstas de CAPEX¹⁵ en un período de 7 años, es decir hasta el 2033, y con un promedio de operación y mantenimiento de 20 años, o sea, hasta el 2053.
44. Como parte de esta cartera se han incorporado dos proyectos definidos en el Plan Maestro de Electricidad¹⁶: Santiago y Cardenillo. Pese a esto, los requerimientos crecientes de energía hacen que el déficit existente sea cada vez más complejo de cubrirlo sin la participación del sector privado¹⁷, fruto de lo cual, se han generado recientes cambios en la LOSPEE para estimular la participación privada, en especial con mecanismo de autogeneración. A esto, el sector público tiene un importante reto en el mejoramiento de la transmisión y la disminución de pérdidas en la distribución local^{18 19}.
45. Generar una perspectiva sobre los requerimientos del sector de infraestructura, implica un esfuerzo especial por no existir un inventario único de infraestructura centralizado, así como evaluaciones de desempeño de las mismas, y objetivos claros y sintetizados por parte de las entidades. Sobre esta base y estas limitaciones, y procurando emplear la información vigente y disponible, así como los criterios emitidos por entidades colegiadas de la infraestructura, se puede generar una visión general sobre los retos que tiene el Estado en sus diferentes áreas.
46. Es también necesario insistir que los documentos disponibles no tienen evaluaciones plenamente abiertas, sino que presentan la realidad del sector procurando mitigar impactos comunicacionales o de medición de calidad de gestión. Como ejemplo de esto, el Ministerio de Infraestructura y Telecomunicaciones, históricamente disponía de información del estado de la red vial principal, en la cual se calificaba como mala, regular, buena, muy buena. A partir del año 2022 se recalificó a muy buena, buena, regular, y la categoría mala se renombró a “conduzca con precaución”; finalmente, el año 2025 se eliminó de la

¹⁵ El CAPEX (revisar acrónimo), corresponde a los gastos de inversión, es decir construcción y equipamiento de los proyectos.

¹⁶ <https://www.ambienteenergia.gob.ec/plan-maestro-de-electricidad/>

¹⁷ Informe para Segundo Debate del PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE COMPETITIVIDAD ENERGÉTICA, urgente en materia económica
<https://publico.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/83a99b13-697e-4cb8-89c0-740b6cad69fb/2d-AN-CDE-P-2024-007-M.pdf>

¹⁸ <https://drive.google.com/file/d/1e7GiMt0XF5KOcCylPmH04kxR0qcq6hq9/view?pli=1>

¹⁹ <https://arconel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2026/03/Estadistica2025.pdf>

página institucional la evaluación. Un segundo ejemplo es la estadística del sector eléctrico²⁰, en la cual no se hace referencia al estado de mantenimiento de las diferentes infraestructuras.

47. Pese a las limitaciones indicadas, en el área de saneamiento, puntualmente en agua potable²¹, el país presenta brechas tanto en captación, conducción y distribución, siendo ciudades como Quito, Cuenca y Guayaquil, aquellas que tienen mejor cubierto sus requerimientos, pero con enormes requerimientos para los próximos años. La implementación de sistema de desalinización se prevé como una alternativa para ciudades costeras, donde los costos de transporte son extremadamente altos.
48. También, como parte de saneamiento, los sistemas de tratamientos de aguas servidas, se vuelven un objetivo estratégico nacional, toda vez que ciudades como Quito tiene coberturas extremadamente bajas de tratamiento, y su influencia se da en centenares de kilómetros de ríos donde actualmente se generan las descargas²². Los procesos de recuperación de inversiones se vuelve un tema que entrará en la discusión general, en especial por la necesidad de tasas para cubrir las inversiones en tratamiento de aguas servidas.
49. Desde el punto de vista de infraestructura de transporte²³, se puede clasificar en función de los distintos modos:
 - a. Transporte marítimo: El sistema portuario ecuatoriano presenta un desarrollo significativo y, de concretarse los proyectos actualmente incluidos en la cartera de asociaciones público-privadas (APP), la totalidad de los principales puertos comerciales podría operar mediante esquemas de gestión delegada, constituyendo una experiencia relevante en el contexto regional. El sistema portuario de Galápagos, es un reto sustancial que se está abordando en la cartera APP.
 - b. Transporte aéreo: si bien la gestión de los aeropuertos más importantes (Quito y Guayaquil) ha sido exitosa, la situación de aeropuertos menores presenta todavía importantes retos, pese a que aeropuertos como Cuenca, Loja y Manta, presentan niveles de operación cada día mayores. Los aeropuertos restantes, especialmente aquellos que tuvieron procesos de repotenciación (Santa Rosa, Santa Elena, Macas, Tena, Lago Agrio, Coca, Esmeraldas, Latacunga), siguen presentando problemas de insostenibilidad de pasajeros y vuelos, pero mucho está en la falta de estrategias comerciales que han impedido su continuidad de operación, por lo que en este momento son infraestructuras subutilizadas. El sistema de aviación general es otro punto de atención, en especial por su importancia para el desarrollo socio-económico de regiones como la Amazonía, por lo que un análisis de un sistema de gestión público – comunitarias deberá realizarse para lograr una adecuada operatividad.
 - c. Transporte fluvial: El sistema de puertos fluviales, tanto en la región Costa como la Amazónica, es mínimo en cantidad como operatividad. Estas infraestructuras que en su mayoría son para requerimientos comunitarios dependen de un enfoque de participación entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados. En el caso de los puertos fluviales de importancia, como son los de Francisco de Orellana, Providencia, Nuevo Rocafuerte y Putumayo, el Gobierno Central deberá tratar con los gobiernos provinciales y otros entes para generar estrategias comerciales.
 - d. Transporte terrestre: Posiblemente el mayor déficit en calidad de infraestructura de transporte se encuentra en la parte de vialidad, en todos los tipos de redes: estatal, provincial y municipal. Los requerimientos de recursos fiscales para los niveles de atención, en especial para procesos de rehabilitación y reconstrucción, establecen

²⁰ <https://arconel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2026/03/Estadistica2025.pdf>

²¹ Sobre la base de lo analizado en la Estrategia Nacional de Calidad del Agua [13] que no ha sido actualizado a la fecha

²² Adicional a los datos que se han podido obtener en la Estrategia Nacional de Calidad del Agua, el reportaje del Jorge Anhalzer creado en colaboración con la Universidad San Francisco de Quito, provee una visión necesaria del problema de la contaminación de los ríos en el Ecuador por la falta de tratamiento de aguas servidas <https://youtu.be/w2lZk2Ylpsg?si=EKh00hiZ2BQbgCf>

²³ Sobre la base del Plan Estratégico de Movilidad 2013 – 2037 [14] que no ha sido actualizado a la fecha

unas enormes brechas de inversión. En el caso de los municipios intermedios y pequeños, existe adicionalmente, una gran necesidad de mejorar su red vial, mucha de ella actualmente en terracería, adoquín o empedrado, pero por los requerimientos de desarrollo deben cambiar su tipología. Simultáneamente, los requerimientos de terminales terrestres, centros logísticos y, en el caso de muchas ciudades, los sistemas de transporte de pasajeros masivos son retos de gran importancia.

50. El déficit de vivienda cualitativo y cuantitativo son un reto para el fortalecimiento de la base del desarrollo social, siempre considerando las diferencias entre el desarrollo urbano y rural. La disponibilidad de suelo urbanizable, la planificación ordenada del crecimiento urbano, la protección del suelo agrícola, el acceso a mecanismos de financiamiento para desarrolladores y compradores, la recuperación de inmuebles abandonados y la promoción de modelos de urbanismo sostenible, constituyen elementos centrales de una política integral de vivienda y desarrollo urbano y rural. Adicionalmente, la capacidad del Estado a proveer vivienda para sectores desprotegidos, así como las políticas de subsidios a créditos hipotecarios²⁴, implican un importante reto de sostenibilidad del sector. Se resalta las altas limitaciones que dispone el sistema financiero para generar hipotecas en casas con una vida mayor a 20 años, lo que ha inducido a un despoblamiento de varios sectores de las urbes ecuatorianas.
51. Los principios del Estado de mejorar la calidad de la educación implican el atender a 13118 unidades²⁵ educativas fiscales, fiscomisionales y municipales que dispone el país, en las que estudian un promedio de 261 estudiantes en cada una. Los requerimientos de infraestructura de calidad, incluyendo conectividad, exigen un gran esfuerzo de la sociedad para identificar mecanismos de gestión integral de estas unidades, conociendo adicionalmente que la gratuidad de la educación pública está consagrada constitucionalmente.
52. Adicionalmente, debe destacarse la infraestructura universitaria que continuará en expansión, dados los procesos implementados de ampliar el acceso a la universidad, pero tampoco existe una evaluación oficial de los requerimientos de infraestructura, en especial de su equipamiento, sin olvidar una importante necesidad de vivienda universitaria.
53. Conforme el Ministerio de Salud Pública²⁶, el Ecuador dispone de 1673 unidades de salud pública de todo tipo (hospitales, dispensario, centros de salud), los cuales tienen un alto requerimiento de mejoramientos y rehabilitaciones.
54. Posiblemente la infraestructura cultural es la que menor atención ha tenido por parte de la comunidad, pero su importancia para la preservación del patrimonio intangible del Ecuador, así como la necesidad de desarrollo cultural en la sociedad, son elementos que deberán ser reconsiderados, y de lo cual prácticamente no existe información. El nuevo Museo Nacional del Ecuador, será la nueva apuesta nacional.
55. La generación de infraestructura pública para el fortalecimiento de la cadena agro productiva es un elemento de fortalecimiento al crecimiento del país²⁷. Las intervenciones deben priorizar centros de acopio, infraestructura logística, sistemas de transformación primaria y otros equipamientos estratégicos, donde la participación del sector privado puede desempeñar un rol clave para garantizar eficiencia y competitividad.
56. Respecto a telecomunicaciones y conectividad, uno de los principales desafíos del país es reducir la brecha existente entre las zonas urbanas y rurales²⁸. La expansión

²⁴ [15]

²⁵ <https://educacion.gob.ec/base-de-datos/>

²⁶ <https://geosalud.msp.gob.ec/geovisualizador/index.php>

²⁷

https://www.agricultura.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2025/05/Política-Pública-Agropecuaria-2025-2034_MANOS-PARA-E-L-CAMPO3.pdf

²⁸ <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2026/01/Informe-Barreras-2025.pdf>

de infraestructura de conectividad constituye un componente esencial para el desarrollo económico, la inclusión social y el acceso a servicios digitales.

57. Todos los elementos indicados, y otros adicionales, fueron evaluados por el Banco Interamericano de desarrollo en el año 2021²⁹, habiendo determinado que el Ecuador tiene una brecha de infraestructura superior a los USD 70 mil millones, conforme se presenta en el siguiente cuadro:

Tabla 5-2 – Brecha de Infraestructura determinada por el BID

Nueva infraestructura	Mantenimiento y reemplazo de activos	Total
(Millones USD)	(Millones USD)	(Millones USD)
46.266	25.684	71.950

58. La magnitud de esta brecha evidencia la necesidad de articular acciones desde todos los niveles de gobierno y emplear de manera integral los instrumentos disponibles dentro del marco jurídico ecuatoriano. No obstante, la reducción de la brecha no dependerá únicamente de nuevas inversiones, sino también de un fortalecimiento sustancial de los sistemas de conservación, operación y mantenimiento de la infraestructura existente, como elemento esencial para garantizar la sostenibilidad de los activos públicos.

4.3 Inversión Extranjera en Infraestructura Pública

59. Históricamente el Ecuador ha buscado la manera de lograr inversión extranjera en diferentes áreas de la infraestructura, con resultados diversos.
60. La construcción y operación del ferrocarril Guayaquil – Quito, demostraba una vocación para atraer inversiones, y que se concretó posteriormente con la generación de varios puertos marítimos privados en la ciudad de Guayaquil; así como el desarrollo del sistema hidrocarburífero en los 70 del siglo XX.
61. A fines de la década de 1990 y principios de los 2000, la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), el desarrollo de los nuevos aeropuertos de Quito y Guayaquil, las concesiones de los corredores viales Rumichaca–Riobamba y Santo Domingo–Huaquillas³⁰, entre otros proyectos, marcaron una nueva etapa en la incorporación de capital privado en infraestructura. Estas iniciativas estuvieron vinculadas al proceso de reformas impulsado mediante la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada. De manera complementaria, la transferencia de competencias de la Red Vial Estatal ubicada en la provincia del Guayas hacia el Gobierno Provincial permitió estructurar dos bloques de concesiones viales que se mantienen operativos hasta la actualidad. Asimismo, la concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado en Guayaquil a la empresa Interagua constituyó un precedente relevante en la participación privada dentro del sector de saneamiento.
62. Otro de los hitos más importantes de Ley de Modernización, fue la incorporación de operadores privados en la prestación del servicio de telefonía móvil, lo que transformó sustancialmente la cobertura y desarrollo del sector de telecomunicaciones.
63. Posteriormente, con la derogación parcial de la Ley de Modernización, se tuvo que esperar un tiempo hasta que se emita la LEY ORGÁNICA DE INCENTIVOS PARA ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA, y varios decretos ejecutivos que permitieron retomar inversiones en el sector de transporte marítimo, destacándose: Puerto Bolívar, Puerto de Posorja, y Puerto de Manta.
64. Desde el punto de vista de infraestructura vial, las concesiones de Santa Elena – Chongón, Santo Domingo – Buena Fe, Huaquillas – Río Siete y, Naranjal – Tenguel, son los proyectos que han podido generar inversiones privadas.

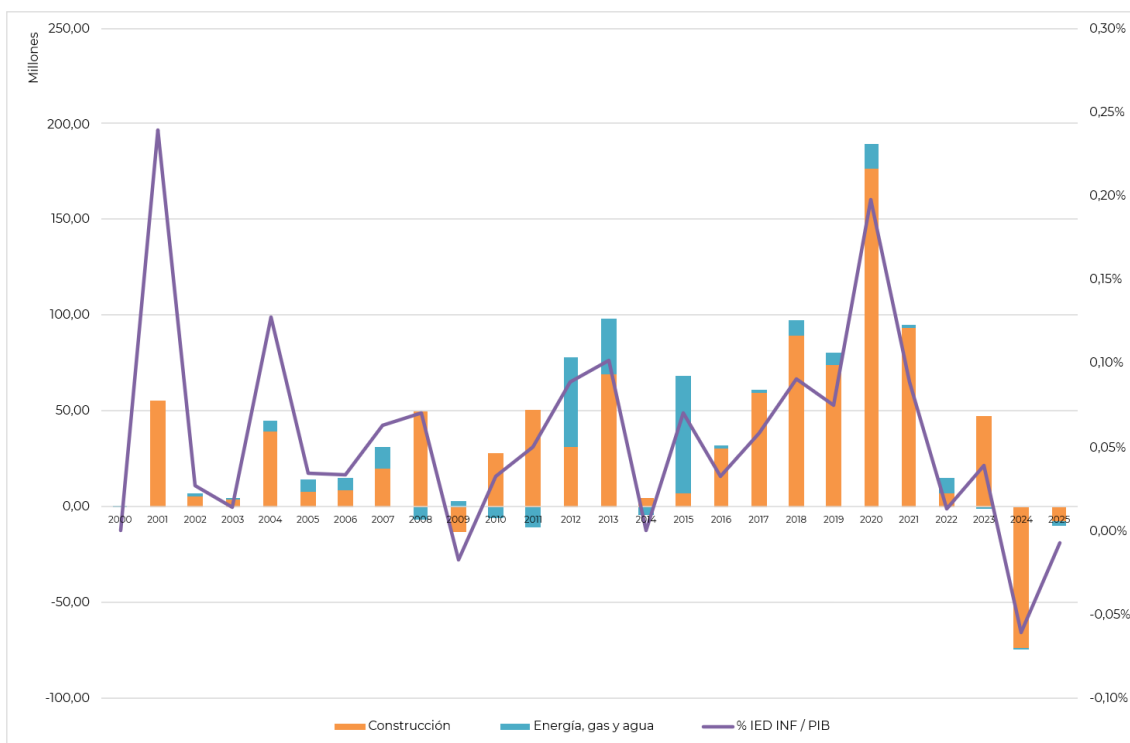
²⁹ <https://publications.iadb.org/es/la-brecha-de-infraestructura-en-america-latina-y-el-caribe-estimacion-de-las-necesidades-de>

³⁰ Este proyecto tuvo que terminarse de mutuo acuerdo

65. Por otra parte, la infraestructura energética también han sido fuente de inversiones extranjeras recientes así como nacionales, destacándose Villonaco 3, que está en plena construcción. Adicionalmente, el crecimiento de los esquemas de autogeneración privada, conectados al sistema nacional de transmisión, plantea nuevos desafíos relacionados con la ampliación y fortalecimiento de la infraestructura de transmisión eléctrica, especialmente considerando las reformas recientes al marco regulatorio del sector.

66. A pesar de estos antecedentes, la inversión extranjera directa en infraestructura sigue presentando niveles bajos, e incluso con algunos períodos de desinversión, como se puede apreciar en el siguiente gráfico³¹:

Ilustración 5-11 – Inversión Extranjera Directa en Infraestructura

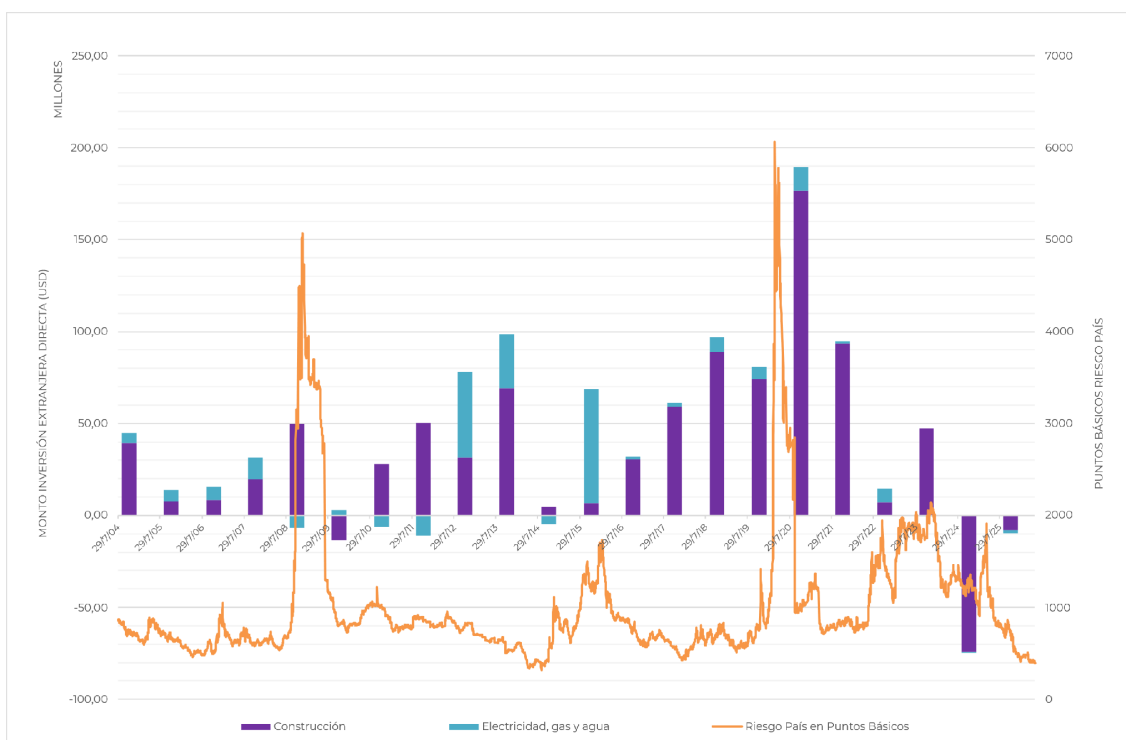


67. En términos agregados, la participación de la infraestructura en inversión extranjera directa no ha superado anualmente el 0,25% del PIB nominal anual.

68. En la siguiente gráfica, se integra la inversión extranjera directa anual y el riesgo país.

³¹ <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/informacioneconomica/SectorExterno/ixInversionExtranjeraDirecta.html>

Ilustración 5-12 – IED en Infraestructura y Riesgo País



69. La relación entre la inversión extranjera directa en infraestructura y la evolución del riesgo país permite identificar que los períodos de mayor estabilidad macroeconómica y financiera promueven un mayor dinamismo de la inversión, pero que no es suficiente para generar un impacto eficiente en la economía nacional. Así, las decisiones de inversión también responden a otros factores, como la disponibilidad de proyectos estructurados, la seguridad jurídica, las condiciones del mercado y las perspectivas de rentabilidad. En este sentido, el fortalecimiento realizado del marco normativo de las asociaciones público-privadas, la consolidación de una cartera de proyectos técnicamente estructurados y la adecuada gestión de los riesgos fiscales asociados a estos esquemas constituyen elementos fundamentales para generar condiciones más favorables para la atracción sostenida de inversión privada en infraestructura.

4.4 Proyecciones de ejecución de infraestructura

70. Si bien el Ecuador tiene limitaciones recurrentes en la disponibilidad de recursos fiscales para disminuir la brecha de infraestructura, existen oportunidades de ejecución, más cuando hay una cartera identificada de al menos USD 70 mil millones.
71. Como se ha indicado en el numeral 5.2, los requerimientos de infraestructura son amplios y no limitantes a ningún sector, en especial si se busca cerrar brechas de pobreza, muchos de ellos generados por falta de infraestructura que mejore la situación socio-económica de las comunidades. Puntos como la lucha contra la desnutrición crónica infantil y el fortalecimiento de infraestructura de apoyo al sistema turístico y de seguridad, son transversales a todos los espectros de infraestructura para generar estrategias de implementación.
72. Si bien el financiamiento para las inversiones es crítico, no menos crítico es el establecimiento de políticas nacionales para destinar los flujos financieros adecuados de manera recurrente, y así implementar sistemas estructurados de operación y mantenimiento, ya que en gran medida, tener que ejecutar inversiones para proyectos de rehabilitación o reconstrucción tempranas, implica que los procesos de mantenimiento preventivo sean rutinarios o periódicos, han sido

insuficientes. Esto se analiza con mayor profundidad en el numeral 7.5 más adelante.

73. Al ser la infraestructura sustancial para proveer al sector productivo de las condiciones correctas para la competitividad, adicionalmente, esta debe estar relacionada con los planes de fortalecimiento productivo que el Ecuador está realizando, siendo una valiosa oportunidad para estructurar portafolios de proyectos resilientes y sostenibles³².
74. También como se ha podido apreciar, en gran medida la agenda dependerá de la capacidad que dispongan los GAD, quienes simultáneamente pueden tener grandes dificultades para acceder a financiamiento estructurado que permita implementar proyectos de gestión delegada. Con esto, aprovechar esquemas de ejecución más ágiles, como los proyectos de Ingeniería, Procura y Construcción (revisar 7.4 más adelante), o mecanismos de alianzas estratégicas, permiten grandes oportunidades para agilizar y mejorar la calidad de gasto, así como para mejorar la previsibilidad presupuestaria y optimizar los tiempos de ejecución.
75. Evidentemente, la restricción presupuestaria pública, es el punto crítico de la infraestructura pública, mas, esto no implica que se pierdan oportunidades, sino que se reestructure el panorama de inversiones.
76. La dependencia de créditos multilaterales seguirá siendo importante, más las presiones por los techos de endeudamiento son el limitante, así como su sostenibilidad dentro del contexto macroeconómico.
77. Es evidente la necesidad de reformas más profundas al sistema de contratación pública, pero avances como la capacidad de emplear modelos internacionales (como en el caso de los IPC Art. 57 de la LOSNCP), también proyectan expectativas para mejorar las condiciones de contratación, y atraer a más empresas internacionales que aporten valor agregado.
78. Sobre la base de lo indicado, la ejecución de proyectos de infraestructura, que contemplen gran parte de su ciclo de vida mediante gestión delegada o asociativa, es preponderante para el desarrollo nacional, sobre todo cuando se considera que las restricciones de sostenibilidad fiscal que presentan estos proyectos no son tan serias en relación a los requerimientos anuales de caja que presentan los proyectos ejecutados por esquemas tradicionales.

³² El concepto de sostenibilidad de infraestructura se basa en el marco integral de sostenibilidad: económica, financiera, ambiental, social, institucional sobre la base de propuestas de ingeniería que contemplen estos parámetros

5 ENTORNO HABILITANTE DEL SECTOR

79. El sistema de infraestructura pública en el Ecuador, definido constitucionalmente como responsabilidad del Estado, dispone de un esquema de gobernanza que integra responsabilidades del gobierno central, así como de los gobiernos subnacionales. El sistema se acompaña de la capacidad de estructurar empresas públicas para que a través de estas se gestionen obras y servicios públicos.
80. El sistema descrito, se complementa por un marco normativo de planificación pública, el cual regula la planificación y ejecución de la inversión pública en infraestructura, y es acompañado por un fuerte sistema de control gubernamental, ejercido por la Contraloría General del Estado.
81. Sobre la base de lo indicado, en esta sección se analiza el marco institucional del sector infraestructura, el marco normativo de la inversión pública, el marco normativo para la contratación de infraestructura, la regulación sectorial, la participación extranjera y sus requisitos, la normativa sobre beneficiarios finales, la normativa sobre transparencia y acceso a la información y la normativa de control. En **Anexo 1** se incluyen tablas de resumen de todos los acápites mencionados.

5.1 Marco institucional del sector infraestructura

82. El marco institucional de la infraestructura pública en el Ecuador responde a una estructura compleja y multinivel en la que intervienen órganos de dirección política, entidades rectoras sectoriales, organismos de regulación y control, instituciones financieras públicas y órganos jurisdiccionales. La organización del sistema deriva principalmente de la Constitución de la República, el Código Orgánico Administrativo (COA), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFPC), la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP) y la normativa sectorial especializada.
83. En relación con las distintas etapas de un proyecto de infraestructura —planificación, financiamiento, contratación, ejecución, operación, mantenimiento y control— el entramado de instituciones está conformado por varias funciones del Estado y en distintos niveles de gobierno. Tienen especial relevancia las instituciones de la función ejecutiva por ser las que planifican, ejecutan y supervisan los proyectos, y la mayoría de los ministerios adicionalmente son los rectores de su sector.
84. A nivel de la Función Ejecutiva, encabezada por la Presidencia de la República, le corresponde la dirección de la política pública nacional y la definición de prioridades estratégicas de inversión. Desde este nivel se estructuran las políticas nacionales de infraestructura, se organizan institucionalmente los sectores estratégicos y se adoptan decisiones relacionadas con la delegación al sector privado, especialmente mediante mecanismos de concesión, asociaciones público-privadas y contratos de inversión. La Constitución reconoce además la facultad estatal de administrar y regular sectores estratégicos como transporte, energía, telecomunicaciones y recursos naturales.
85. En materia de planificación pública, la Secretaría Nacional de Planificación, actualmente integrada dentro de la Secretaría General de la Administración Pública, Planificación y Gabinete, cumple un rol fundamental en la articulación entre inversión pública e infraestructura. Sus competencias se relacionan con la planificación nacional, la priorización de proyectos y la coordinación de programas de inversión pública conforme al COPFPC y a los instrumentos nacionales de planificación.
86. El Ministerio de Infraestructura y Transporte (MIT) anterior Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), constituye la principal entidad rectora de infraestructura de transporte estatal. La Ley Orgánica de Infraestructura Vial y Transporte Terrestre (LOIVTT) establece sus competencias sobre construcción, rehabilitación, administración y mantenimiento de la red vial estatal. Asimismo, el MIT participa en

procesos de delegación y concesión de infraestructura vial y coordina políticas vinculadas con movilidad, infraestructura urbana y conectividad territorial. En el ámbito portuario, el MIT también interviene en la administración y desarrollo de infraestructura portuaria mediante autoridades portuarias y esquemas de delegación.

87. En el sector energético y de recursos naturales, el Ministerio de Ambiente y Energía (MAE) ejerce la rectoría sobre infraestructura eléctrica, hidroeléctrica, petrolera y minera. La Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (LOSPEE) y la Ley de Hidrocarburos (LH) le atribuyen competencias relacionadas con planificación energética, expansión de redes, transmisión y distribución eléctrica, así como con la regulación y supervisión de proyectos energéticos estratégicos. En materia ambiental, muchos proyectos de infraestructura energética requieren licenciamiento y control conforme al Código Orgánico del Ambiente (COAM). La regulación técnica y tarifaria del sector corresponde a la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables (ARCERNNR), bajo coordinación del MAE.
88. El Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad³³ (MINTEL) de la Información dirige la política pública relacionada con infraestructura digital y telecomunicaciones. La Ley Orgánica de Telecomunicaciones (LOTEL) reconoce competencias sobre despliegue de redes, conectividad y regulación del sector. La Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL) ejerce funciones regulatorias y de control técnico, bajo coordinación del MINTEL.
89. Desde la perspectiva financiera, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) desempeña un rol transversal en todos los proyectos de infraestructura pública. Conforme al COPFPC, le corresponde evaluar sostenibilidad fiscal, autorizar compromisos presupuestarios y controlar el impacto financiero de proyectos de inversión, particularmente aquellos ejecutados mediante endeudamiento, contratos de largo plazo o asociaciones público-privadas (APP).
90. El Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) constituye el órgano rector del sistema de contratación pública. La LOSNCP le atribuye facultades regulatorias, de control y administración del Registro Único de Proveedores. En proyectos de infraestructura, el SERCOP interviene mediante la emisión de normativa secundaria, modelos de pliegos, regulación de procedimientos de contratación de obras y control de transparencia y habilitación de contratistas.
91. La infraestructura pública también puede ejecutarse a través de empresas públicas, especialmente en sectores estratégicos. La Constitución y la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) permiten que estas entidades desarrollen, operen y administren infraestructura vinculada con energía, transporte, telecomunicaciones, agua o recursos naturales. En la práctica ecuatoriana, las empresas públicas han tenido una participación relevante en proyectos hidroeléctricos, portuarios, aeroportuarios y de servicios básicos.
92. La Función Judicial cumple igualmente un rol importante dentro del ecosistema institucional de infraestructura. Los jueces y cortes conocen controversias relacionadas con contratación pública, expropiaciones, servidumbres, responsabilidad estatal, conflictos ambientales y ejecución contractual. Además, pueden intervenir mediante acciones constitucionales, medidas cautelares y control jurisdiccional de actos administrativos vinculados con proyectos de infraestructura.
93. Dentro de la Función de Transparencia y Control Social, la Contraloría General del Estado (CGE) ejerce auditoría y control posterior sobre obras públicas y procesos de contratación. Su intervención tiene una incidencia significativa en la gestión de proyectos de infraestructura debido al control técnico, financiero y administrativo que realiza sobre entidades contratantes, administradores de contrato y fiscalizadores.

³³ A la fecha de emisión del presente reporte, se dispuso la fusión del MIT con el MINTEL, pero se lo ha considerado como uno solo, dado que no existe el Decreto Ejecutivo final de fusión, una vez realizadas los actos administrativos en otras entidades.

94. La Superintendencia Competencia Económica (SCE) también puede intervenir en determinados proyectos cuando existen riesgos de concentración económica o prácticas anticompetitivas en mercados vinculados con infraestructura, especialmente en concesiones, servicios públicos y sectores regulados.
95. Existen instituciones que, sin pertenecer a ninguna de las cinco funciones del Estado, están creadas a nivel institucional. La Procuraduría General del Estado (PGE) cumple funciones de patrocinio judicial y asesoría jurídica del Estado en controversias relacionadas con infraestructura pública, arbitrajes nacionales e internacionales y contratación administrativa. Su intervención es particularmente relevante en disputas derivadas de contratos de obra pública, concesiones y asociaciones público-privadas. La Corte Constitucional (CC) es el máximo órgano de interpretación y control constitucional.
96. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) ejercen competencias propias en infraestructura local y prestación de servicios públicos. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) reconoce facultades en materia de vialidad urbana, agua potable, alcantarillado, equipamiento urbano y mantenimiento de infraestructura comunitaria. Esto genera un esquema descentralizado en el que distintos niveles de gobierno participan simultáneamente en la planificación, construcción y operación de infraestructura pública. Adicionalmente, están en capacidad de asumir competencias del Gobierno Central en caso de solicitarla oficialmente.

5.2 Marco normativo de la inversión pública

97. El Ecuador tiene un marco normativo que regula la inversión pública y que atraviesa la institucionalidad antes determinada. A continuación, se resume la normativa principal relacionada a la inversión pública, su planificación y financiamiento, y de qué manera es relevante para el desarrollo de infraestructura.
98. El régimen jurídico de la inversión pública en infraestructura en el Ecuador se estructura sobre un sistema normativo escalonado que articula disposiciones constitucionales, legislación orgánica, legislación ordinaria, normativa reglamentaria, instrumentos de control gubernamental y regulación técnica especializada. Este entramado normativo define tanto las competencias estatales para el desarrollo de infraestructura como los procedimientos de planificación, financiamiento, contratación, ejecución y control de proyectos públicos.
99. En la cúspide del sistema se encuentra la Constitución, que establece el marco general aplicable a los sectores estratégicos, los servicios públicos y la planificación estatal. La Constitución reconoce al Estado la facultad de dirigir el desarrollo nacional, organizar el sistema de planificación y administrar sectores estratégicos vinculados con infraestructura, tales como transporte, energía, telecomunicaciones, agua y recursos naturales. Asimismo, define las bases constitucionales de la contratación pública, la inversión estatal y los mecanismos de delegación al sector privado.
100. A nivel de leyes orgánicas, uno de los cuerpos normativos más relevantes es el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFPC), que regula el sistema nacional de planificación, inversión y financiamiento público. Este código estructura el ciclo de inversión pública, incluyendo la formulación, priorización, programación y financiamiento de proyectos de infraestructura. En la práctica, el COPFPC constituye el principal instrumento para articular la planificación gubernamental con la asignación presupuestaria y la sostenibilidad fiscal de los proyectos públicos.
101. La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) regula los procedimientos para la contratación de obras, bienes y servicios requeridos para el desarrollo de infraestructura pública. La LOSNCP establece mecanismos de selección de contratistas, reglas de transparencia, control y competencia, así como procedimientos específicos aplicables a obras públicas y contratación integral. Su reglamento desarrolla operativamente las distintas modalidades de contratación y

define aspectos técnicos relacionados con ejecución contractual, garantías, administración de contratos y fiscalización.

102. El Código Orgánico Administrativo (COA) constituye el marco general de actuación de la administración pública y regula aspectos esenciales para la ejecución de proyectos de infraestructura, incluyendo actos administrativos, potestades públicas, procedimientos administrativos y relaciones contractuales del Estado. Su aplicación resulta particularmente relevante en materias como autorizaciones administrativas, terminación unilateral de contratos, procedimientos sancionatorios y control de legalidad de la actuación administrativa.
103. Desde la perspectiva ambiental, el Código Orgánico del Ambiente (COAM) establece el régimen aplicable al licenciamiento ambiental y al control de impactos derivados de proyectos de infraestructura. La normativa ambiental tiene una incidencia transversal en prácticamente todos los sectores de infraestructura pública, especialmente en proyectos viales, energéticos, portuarios, aeroportuarios e hidráulicos, debido a la necesidad de obtener autorizaciones ambientales y cumplir obligaciones de mitigación, compensación y reparación.
104. En el ámbito territorial, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) distribuye competencias entre los distintos niveles de gobierno y atribuye a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) responsabilidades en materia de infraestructura local, vialidad urbana, agua potable, saneamiento y equipamiento comunitario. Esto genera un modelo descentralizado de inversión pública en el que coexistentes competencias nacionales y locales.
105. La Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) regula la participación de empresas públicas en el desarrollo y operación de infraestructura estatal. Bajo este régimen, las empresas públicas pueden ejecutar directamente proyectos de infraestructura en sectores estratégicos o servicios públicos, así como participar en modelos de asociación con operadores privados.
106. En materia de participación privada, la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP) y su normativa reglamentaria regulan los mecanismos de delegación y colaboración entre el Estado y operadores privados para el financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura pública. Este régimen establece procedimientos de estructuración de proyectos, evaluación fiscal, asignación de riesgos y mecanismos institucionales de aprobación y supervisión.
107. El control gubernamental de la inversión pública se encuentra regulado principalmente por la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE), que establece las facultades de auditoría y control posterior sobre proyectos públicos. La intervención de la CGE tiene una incidencia significativa en todas las etapas del ciclo de infraestructura, especialmente en contratación, ejecución de obras, fiscalización y administración contractual.
108. A nivel de leyes ordinarias, la Ley de Arbitraje y Mediación (LAM) permite el uso de mecanismos arbitrales en contratos públicos, incluyendo controversias derivadas de proyectos de infraestructura. El arbitraje se ha consolidado como uno de los principales mecanismos de resolución de disputas técnicas y económicas en contratos estatales complejos.
109. La regulación legal se complementa con una amplia normativa reglamentaria y técnica. El Reglamento General a la LOSNCP (RLOSNCPP) desarrolla los procedimientos de contratación pública y contiene disposiciones operativas aplicables a licitación de obras, contratación integral, garantías, reajuste de precios y administración contractual. A su vez, los reglamentos sectoriales establecen estándares técnicos, requisitos de permisos y condiciones específicas para distintos tipos de infraestructura, dependiendo del sector involucrado.
110. En materia de control, las Normas de Control Interno (NCI) y las Normas de Auditoría Gubernamental (NAG) emitidas por la Contraloría General del Estado fijan

parámetros técnicos para planificación, supervisión, fiscalización y control financiero de obras públicas. Estas normas tienen especial relevancia práctica debido a que orientan los procesos de auditoría y la determinación de responsabilidades administrativas y civiles derivadas de proyectos de infraestructura.

111. La regulación secundaria emitida por distintas entidades administrativas también cumple un rol importante dentro del sistema. Las resoluciones del SERCOP desarrollan aspectos técnicos de contratación pública, incluyendo modelos de pliegos, procedimientos electrónicos y reglas operativas para contratación de obras. Por su parte, las resoluciones de la Secretaría General de la Administración Pública, Planificación y Gabinete (anterior SENPLADES) regulan metodologías de priorización y seguimiento de proyectos de inversión, mientras que las resoluciones del MEF establecen directrices relacionadas con sostenibilidad fiscal, financiamiento y evaluación de riesgos.
112. Finalmente, el sistema se articula mediante instrumentos de planificación estatal, especialmente el Plan Nacional de Desarrollo, que constituye el principal instrumento de planificación previsto en la Constitución. Este documento define las prioridades nacionales de inversión pública y orienta la ejecución de proyectos de infraestructura conforme a objetivos de desarrollo económico, territorial y social, que se aplicarán durante el período presidencial.

5.3 Marco normativo para la contratación de infraestructura pública

113. En esta sección se examina el régimen de contratación pública contenido en la LOSNCP, el que rige las APP y las delegaciones, la regulación sectorial, la participación extranjera, los requisitos regulatorios y las normas de control.

5.3.1 Régimen de contratación pública

114. En esta sección se determinan los principios, tipos de contratación y otros asuntos contenidos en la LOSNCP y el RLOSNCP a efectos de la contratación pública de infraestructura.
115. La contratación pública aplicable a proyectos de infraestructura en el Ecuador se estructura sobre un conjunto de principios, procedimientos y mecanismos contractuales previstos principalmente en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) y su Reglamento General. Estas disposiciones regulan tanto la fase preparatoria de los proyectos como la selección de contratistas, la ejecución contractual, la asignación de riesgos y los mecanismos de garantía aplicables a obras públicas complejas.
116. En términos generales, el sistema parte de una serie de principios rectores que orientan toda la actividad contractual del Estado. La LOSNCP y su reglamento establecen principios de legalidad, igualdad, trato justo, transparencia, concurrencia, oportunidad, calidad y vigencia tecnológica, los cuales constituyen parámetros obligatorios para el desarrollo de proyectos de infraestructura. Estos principios tienen una incidencia práctica significativa, ya que condicionan la estructuración de pliegos, la evaluación de ofertas y el ejercicio de potestades administrativas durante la ejecución contractual.
117. Dentro de la fase preparatoria, uno de los elementos esenciales es el Registro Único de Proveedores (RUP), mediante el cual se habilita a personas naturales y jurídicas para contratar con el Estado. La inscripción y habilitación en el RUP constituye un requisito indispensable para la participación en procedimientos de contratación pública, incluidos aquellos relacionados con obras de infraestructura. Este mecanismo cumple funciones de control, trazabilidad y verificación de capacidad legal y técnica de los contratistas.
118. Otro componente central es el Plan Anual de Contratación (PAC), instrumento mediante el cual las entidades públicas programan sus procesos contractuales. La inclusión previa de un proyecto en el PAC constituye una condición habilitante para

iniciar válidamente procedimientos de contratación. En la práctica, esto vincula directamente la contratación pública con los procesos de planificación institucional y presupuestaria.

119. La normativa también otorga especial relevancia a la fase preparatoria de los proyectos. La LOSNCP y el Reglamento General exigen que los procesos de contratación de infraestructura cuenten previamente con estudios, diseños, especificaciones técnicas, presupuesto referencial y certificación presupuestaria. Esta exigencia tiene una importancia crítica en infraestructura pública, debido a que la insuficiencia o deficiencia de estudios constituye una de las principales causas de sobrecostos, ampliaciones de plazo y controversias contractuales.
120. En cuanto a los procedimientos de contratación, la legislación distingue entre régimen común, régimen especial y modalidades especiales de contratación.
121. El régimen común contempla principalmente la licitación de obras, que constituye el procedimiento ordinario para el desarrollo de proyectos de infraestructura de mayor cuantía y complejidad. Este mecanismo se utiliza de manera predominante en proyectos viales, hospitalarios, hidráulicos y de equipamiento público. Por otro lado, la normativa también prevé procedimientos simplificados para obras de menor cuantía, incluyendo la ínfima cuantía, utilizada principalmente para trabajos menores, reparaciones y mantenimiento.
122. La LOSNCP incorpora además procedimientos especiales particularmente relevantes para infraestructura compleja. Entre ellas destaca la contratación integral por precio fijo, aplicable cuando resulta más eficiente transferir integralmente al contratista los riesgos del proyecto. Bajo este esquema, el contratista asume responsabilidades amplias respecto del costo y ejecución de la obra, restringiéndose significativamente la posibilidad de contratos complementarios y variaciones económicas posteriores.
123. En una lógica similar, la modalidad de Ingeniería, Procura y Construcción (IPC o EPC) concentra en un único contratista las actividades de estudios, diseño, suministro, construcción y equipamiento del proyecto. Este esquema busca consolidar la responsabilidad técnica y contractual en un solo operador, reduciendo problemas de coordinación entre distintos contratistas. La normativa limita en este modelo la posibilidad de reajustes de precios, diferencias de cantidades de obra y modificaciones contractuales, salvo situaciones excepcionales de fuerza mayor o caso fortuito. Por ello, el modelo EPC suele utilizarse en proyectos de alta complejidad técnica o con requerimientos elevados de integración operativa.
124. Adicionalmente, la legislación prevé un régimen especial aplicable a determinadas contrataciones vinculadas con defensa nacional, orden público, seguridad o situaciones excepcionales definidas por la ley. En estos casos, los procedimientos no se sujetan a los mismos plazos y formalidades del régimen común, permitiendo una mayor flexibilidad administrativa.
125. La normativa también contempla un régimen específico para contrataciones en situación de emergencia. Cuando existe una declaratoria formal de emergencia, las entidades públicas pueden utilizar mecanismos de contratación más ágiles para atender necesidades urgentes de construcción, reconstrucción u operación de infraestructura crítica. Este régimen adquiere especial relevancia en contextos de desastres naturales, fallas de infraestructura esencial o situaciones que comprometan la continuidad de servicios públicos.
126. Otro elemento relevante incorporado por la normativa reciente es el enfoque de "valor por dinero" (Value for Money), mediante el cual la contratación pública deja de enfocarse exclusivamente en el menor precio y prioriza la mejor relación entre costo, calidad, eficiencia y beneficio público. Este criterio resulta especialmente importante en infraestructura, donde la sostenibilidad operativa, la calidad técnica y el costo de ciclo de vida del proyecto pueden ser más relevantes que el precio inicial de construcción.

127. En materia de garantías, la LOSNCP establece un sistema destinado a asegurar la correcta ejecución contractual y la protección de los recursos públicos. Las garantías deben ser incondicionales, irrevocables y de cobro inmediato, y pueden instrumentarse mediante pólizas u otros mecanismos permitidos por la normativa.
128. La garantía de fiel cumplimiento constituye el principal mecanismo de aseguramiento contractual. Su finalidad es garantizar el cumplimiento íntegro de las obligaciones asumidas por el contratista, así como responder frente a posibles multas y obligaciones derivadas de la ejecución del contrato. Esta garantía se mantiene vigente hasta la recepción definitiva de la obra.
129. La garantía de anticipo, por su parte, protege a la entidad contratante respecto de los recursos entregados anticipadamente al contratista. Su monto equivale al valor del anticipo otorgado y se reduce progresivamente conforme se amortizan los recursos mediante ejecución contractual.
130. En proyectos que incluyen provisión o instalación de equipos, la normativa también exige garantías técnicas orientadas a asegurar el correcto funcionamiento de las obras, sistemas o equipamientos instalados. Estas garantías suelen mantenerse vigentes incluso después de la recepción de la obra y cubren defectos técnicos o fallas de funcionamiento.
131. La regulación del Valor Agregado Ecuatoriano (VAE) introduce mecanismos de preferencia orientados a promover la participación nacional en contratación pública. El reglamento establece criterios relacionados con componente nacional, desagregación tecnológica y domicilio de proveedores, con el objetivo de incentivar encadenamientos productivos y transferencia de capacidades dentro de los proyectos de infraestructura pública.

5.3.2 Regulaciones de Asociaciones Público-Privadas y concesiones

132. Las APP están reguladas por la LAPP, el RLAPP y las resoluciones del CIAPP. Además, deberán considerarse las resoluciones del MEF para asuntos relacionados a techos y riesgos fiscales y las NCI de la CGE, mencionados previamente.
133. El régimen jurídico de las asociaciones público-privadas (APP) en el Ecuador se sustenta en un modelo constitucional y legal que permite la participación del sector privado en el desarrollo, financiamiento, operación y mantenimiento de infraestructura pública y servicios públicos bajo supervisión estatal. Este sistema combina disposiciones constitucionales, normativa especializada y una estructura institucional específica orientada a la estructuración y control de proyectos APP.
134. Desde el plano constitucional, la Constitución de la República reconoce que los sectores estratégicos y los servicios públicos son de responsabilidad estatal, pero permite excepcionalmente su delegación a operadores privados bajo regulación, control y supervisión del Estado. Asimismo, la Constitución reconoce la coexistencia de gestión pública directa, participación de empresas públicas y mecanismos de delegación al sector privado. Este marco constitucional constituye la base jurídica para el desarrollo de concesiones, contratos de gestión delegada y asociaciones público-privadas en sectores como energía, vialidad, puertos, aeropuertos, agua y más infraestructura social.
135. La Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP) desarrolla este mandato constitucional mediante un régimen especializado aplicable a proyectos de largo plazo vinculados con infraestructura y servicios públicos. La ley define a las APP como una modalidad contractual de gestión delegada orientada al desarrollo y administración de activos públicos o a la prestación de servicios públicos, bajo esquemas de distribución de riesgos y compromisos de inversión de mediano y largo plazo. A diferencia de la contratación pública tradicional, el régimen APP incorpora una lógica de ciclo integral de proyecto, que abarca fases de estructuración, evaluación, adjudicación, financiamiento, construcción, operación y

reversión. La explotación de recursos naturales está expresamente excluida del alcance de la LAPP.

136. El Reglamento a la Ley de APP (RLAPP) complementa este régimen estableciendo el marco institucional, procedimental y técnico aplicable al desarrollo de proyectos. El reglamento regula aspectos relacionados con formulación de proyectos, evaluación de sostenibilidad fiscal, asignación de riesgos, procedimientos de selección de inversionistas, estructuración contractual y mecanismos de supervisión. Asimismo, incorpora reglas específicas para el análisis de viabilidad y coordinación interinstitucional, elementos fundamentales en proyectos de infraestructura complejos y de largo plazo.
137. Dentro de esta estructura institucional, el Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas (CIAPP) ocupa una posición central como órgano rector del sistema APP. La LAPP y su reglamento le atribuyen funciones de dirección, coordinación y aprobación de proyectos, así como competencias regulatorias y de supervisión general del régimen. El CIAPP actúa como un órgano colegiado de carácter intersectorial encargado de articular a las distintas entidades públicas involucradas en proyectos de infraestructura y de asegurar coherencia entre planificación, sostenibilidad fiscal y estructuración contractual.
138. La existencia de un órgano rector especializado responde a la necesidad de coordinar decisiones técnicas, financieras y regulatorias que exceden las capacidades de una sola entidad sectorial. En la práctica, el CIAPP cumple funciones relevantes en la aprobación de proyectos, revisión de modelos contractuales, evaluación de riesgos y seguimiento institucional de iniciativas APP.
139. El régimen también reconoce un rol importante para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), que gozan de autonomía para desarrollar proyectos APP dentro del ámbito de sus competencias territoriales. Esto permite que municipios y prefecturas estructuren proyectos vinculados con vialidad urbana, agua potable, saneamiento, movilidad, equipamiento urbano y otros servicios públicos locales mediante esquemas de participación privada. No obstante, la normativa exige que estos proyectos sean registrados dentro del sistema nacional APP, particularmente en el Registro Nacional APP, con el objetivo de mantener coordinación institucional y trazabilidad de las iniciativas desarrolladas en los distintos niveles de gobierno.
140. En conjunto, el régimen APP ecuatoriano configura un sistema diferenciado respecto de la contratación pública tradicional. Mientras la LOSNCP se orienta principalmente a la adquisición de bienes, servicios y ejecución de obras mediante procedimientos administrativos de contratación, la LAPP incorpora una lógica de estructuración financiera y gestión integral de mediano y largo plazo, centrada en distribución de riesgos, sostenibilidad fiscal, financiamiento privado y operación continua de infraestructura pública.

5.3.3 Otras modalidades: Empresas Públicas

141. La LOEP es la norma que rige a las EP, que tienen mecanismos de asociatividad para la consecución de su objeto social: asociación, alianza estratégica, sociedades de economía mixta con sectores públicos o privados.
142. El régimen de empresas públicas constituye uno de los principales mecanismos institucionales mediante los cuales el Estado ecuatoriano desarrolla, administra y opera infraestructura pública, especialmente en sectores estratégicos y servicios públicos. Su fundamento jurídico se encuentra principalmente en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP), normas que reconocen a las empresas públicas como instrumentos de gestión económica y prestación de servicios bajo control estatal.
143. La Constitución faculta expresamente al Estado para crear empresas públicas destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos y el aprovechamiento sustentable de recursos naturales u otras actividades de interés

público. Asimismo, reconoce la posibilidad de que el Estado se asocie en determinadas actividades a operadores privados, pero manteniendo la capacidad de actuar directamente mediante empresas estatales. En la práctica, este modelo ha permitido la consolidación de empresas públicas en sectores como energía, hidrocarburos, transporte, telecomunicaciones, agua y obras de infraestructura.

144. La Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) desarrolla el régimen jurídico aplicable a estas entidades y les otorga personalidad jurídica, autonomía administrativa, financiera y operativa. Uno de los aspectos más relevantes de la LOEP para proyectos de infraestructura es la amplia capacidad asociativa reconocida a las empresas públicas. La normativa permite que estas entidades establezcan distintos mecanismos de cooperación y asociación para el cumplimiento de sus fines y objeto social, incluyendo alianzas estratégicas, asociaciones con entidades públicas o privadas y sociedades de economía mixta tanto a nivel nacional como internacional.
145. Esta capacidad asociativa resulta especialmente importante en proyectos de infraestructura complejos o intensivos en capital, donde las empresas públicas pueden estructurar mecanismos de cooperación con inversionistas privados, operadores especializados, organismos internacionales o gobiernos subnacionales. A través de estos esquemas, las empresas públicas pueden participar en modelos de financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura bajo estructuras más flexibles que las previstas en la contratación pública tradicional.
146. La LOEP también prevé que las empresas públicas puedan ser creadas tanto por el Gobierno Central como por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), lo que genera un modelo descentralizado de gestión empresarial pública. Esto ha permitido la existencia de empresas públicas nacionales, metropolitanas, municipales y provinciales orientadas a distintos tipos de infraestructura y servicios públicos.
147. Desde el punto de vista institucional, la normativa reconoce al Directorio como el principal órgano de dirección y regulación interna de cada empresa pública. Entre sus competencias se encuentra la aprobación de políticas de gestión, decisiones estratégicas y mecanismos de asociatividad. En la práctica, los directorios suelen emitir reglamentos internos y decisiones corporativas que regulan la forma en que cada empresa pública participa en alianzas, asociaciones estratégicas y esquemas de cooperación con terceros en los denominados reglamentos de asociatividad.
148. Este régimen otorga a las empresas públicas un margen operativo considerablemente más flexible que el de otras entidades administrativas, permitiéndoles actuar con criterios empresariales y desarrollar proyectos de infraestructura bajo esquemas corporativos y comerciales. Como resultado, las empresas públicas se han convertido en actores relevantes para la ejecución de proyectos estratégicos y para la articulación entre inversión pública y participación privada en el desarrollo de infraestructura.

5.4 Regulación sectorial de la infraestructura pública

149. La regulación sectorial de la infraestructura pública en el Ecuador se caracteriza por la coexistencia de un marco constitucional común y múltiples regímenes especializados aplicables según el tipo de infraestructura involucrada. Cada sector posee normas técnicas, regulatorias e institucionales propias que determinan condiciones de planificación, construcción, operación, mantenimiento, control y participación privada. Esta fragmentación normativa responde a la naturaleza estratégica de muchos de estos sectores y a la necesidad de incorporar estándares técnicos diferenciados.
150. En el sector vial, la Constitución reconoce competencias tanto del Estado central como de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en materia de infraestructura y movilidad. El COOTAD distribuye estas competencias entre los distintos niveles de gobierno, atribuyendo a municipios y prefecturas

responsabilidades sobre vialidad urbana y rural. A nivel nacional, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre regula la planificación, construcción, operación y mantenimiento de la red vial estatal, mientras que su reglamento desarrolla aspectos operativos y técnicos aplicables a la gestión vial. Complementariamente, el MIT emite acuerdos ministeriales y normativa técnica para diseño, construcción y conservación de infraestructura vial. En el ámbito local, las ordenanzas municipales regulan aspectos urbanísticos y técnicos relacionados con movilidad y obras públicas urbanas.

151. En materia de agua y saneamiento, la Constitución reconoce el derecho humano al agua y establece la responsabilidad estatal sobre su gestión. La Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua regula el régimen jurídico aplicable a la gestión del recurso hídrico, incluyendo infraestructura hidráulica, sistemas de abastecimiento y aprovechamiento de agua. El Código Orgánico del Ambiente (COAM) introduce obligaciones de licenciamiento y control ambiental aplicables a proyectos hídricos, mientras que la normativa técnica emitida por el Ministerio del Ambiente y Energía (anterior Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica) establece estándares ambientales y operativos para infraestructura de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
152. El régimen portuario combina normativa nacional e instrumentos internacionales. La Constitución establece el marco general aplicable a la infraestructura portuaria. A nivel interno, la Ley General de Puertos y la Ley de Régimen Administrativo Portuario Nacional regulan la organización institucional, administración y operación de puertos públicos y delegados. La Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial del MIT complementa este régimen mediante regulaciones técnicas y operativas aplicables a terminales, infraestructura logística y servicios portuarios. Los servicios portuarios se gestionan principalmente a través de las Autoridades Portuarias, y a través de las Superintendencias de Terminales Petroleros, para la gestión de la carga de hidrocarburos.
153. En el sector aeroportuario, el régimen jurídico también combina normativa nacional y estándares internacionales. La Constitución reconoce la competencia estatal sobre infraestructura aeroportuaria y navegación aérea, mientras que el Convenio de Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago) incorpora estándares internacionales obligatorios en materia de seguridad y operación aeronáutica. La Ley de Aviación Civil regula la infraestructura aeroportuaria, navegación aérea y prestación de servicios aeronáuticos, complementándose con regulaciones técnicas emitidas por la Dirección General de Aviación Civil (DGAC).
154. El sector eléctrico forma parte de los sectores estratégicos definidos constitucionalmente. La Constitución impone al Estado responsabilidades de regulación y prestación de servicios públicos energéticos, mientras que la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica regula la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía. Su reglamento desarrolla aspectos operativos y técnicos del sistema eléctrico nacional. La regulación especializada es complementada por normas emitidas por la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables (ARCERNNR) y la Agencia de Regulación y Control Nacional de la Electricidad (ARCONEL).
155. En hidrocarburos, la Constitución reconoce al Estado la titularidad sobre recursos naturales no renovables y el carácter estratégico del sector. La Ley de Hidrocarburos regula actividades de exploración, producción, transporte, refinación y almacenamiento, mientras que reglamentos sectoriales desarrollan condiciones técnicas para infraestructura petrolera, oleoductos, terminales y refinerías.
156. La actividad minera se encuentra igualmente sometida a un régimen especializado derivado del carácter estratégico de los recursos naturales. La Ley de Minería regula concesiones, explotación y actividades vinculadas con infraestructura minera, incluyendo plantas de procesamiento, relaveras, transporte y facilidades operativas. El Reglamento a la Ley de Minería y demás normativa sectorial desarrollan estándares técnicos, ambientales y de seguridad aplicables al sector.

157. En telecomunicaciones, la Constitución reconoce tanto el derecho a la comunicación como el carácter estratégico de la infraestructura digital. La Ley Orgánica de Telecomunicaciones regula redes, espectro radioeléctrico, despliegue de infraestructura y prestación de servicios digitales. La Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL) emite normativa técnica relacionada con infraestructura de telecomunicaciones, control del espectro y estándares operativos.
158. El sector vivienda posee una regulación orientada tanto al desarrollo urbano como a la política social. La Constitución reconoce el derecho a la vivienda y al hábitat adecuado, mientras que la Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social y la Ley para Incentivar la Construcción de Vivienda de Interés Social establecen mecanismos de promoción y financiamiento para proyectos habitacionales. Esta regulación se complementa con normativa técnica emitida por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI, ahora integrado al MIT) y con ordenanzas municipales que regulan uso de suelo, licencias urbanísticas y estándares constructivos.
159. En materia de residuos sólidos, la Constitución reconoce el derecho a un ambiente sano y el COAM regula la gestión integral de residuos. La normativa ambiental emitida por el MAE (antes MAATE) establece requisitos técnicos y ambientales aplicables a rellenos sanitarios, plantas de tratamiento y demás infraestructura de disposición y aprovechamiento de residuos. Esta gestión está asignada constitucionalmente y por el COOTAD a los gobiernos municipales, los cuales suelen dictar ordenanzas para regular la gestión de los residuos, incluyendo la fijación de tarifas para el cobro de tasas por la recolección y disposición final de los residuos urbanos.
160. El régimen de riego y drenaje se encuentra vinculado al sistema de recursos hídricos regulado por la Constitución y la Ley Orgánica de Recursos Hídricos Uso y Aprovechamiento del Agua. La infraestructura de riego, drenaje y canales se desarrolla bajo coordinación entre autoridades ambientales, organismos hídricos y gobiernos locales, conforme a normativa técnica emitida por el MAATE y los GAD competentes, principalmente por parte de los gobiernos provinciales, a quienes la Constitución y el COOTAD les otorga esta competencia.
161. La infraestructura estratégica vinculada con seguridad nacional también posee regulación especializada. La Constitución reconoce competencias estatales en materia de seguridad y protección de infraestructura crítica, mientras que la legislación sectorial sobre seguridad pública incorpora mecanismos de protección aplicables a infraestructura estratégica y servicios esenciales.
162. Finalmente, las zonas francas, las zonas especiales de desarrollo económico (ZEDE) y la infraestructura logística se encuentran reguladas por normativa económica y productiva especializada. La Constitución establece principios generales del régimen económico, mientras que el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones COPCI y la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo LOEE regula incentivos y mecanismos de promoción productiva. Las regulaciones emitidas por COMEX y SENAEC complementan este régimen mediante disposiciones relacionadas con infraestructura logística, comercio exterior y operaciones aduaneras.

5.5 Beneficiarios finales

163. La identificación de beneficiarios finales se ha convertido en uno de los elementos más relevantes dentro de los mecanismos de transparencia aplicables a la contratación pública y a la inversión en infraestructura en el Ecuador. Este régimen combina disposiciones tributarias y normas de contratación pública orientadas a transparentar las estructuras societarias de los contratistas, prevenir el uso de vehículos corporativos opacos y fortalecer los mecanismos de debida diligencia estatal.
164. Desde la perspectiva tributaria, la legislación ecuatoriana incorpora una definición amplia de beneficiario final vinculada al control efectivo y propiedad real de las

sociedades. La Ley de Régimen Tributario Interno y sus normas complementarias establecen que el beneficiario final corresponde a la persona natural que efectiva y finalmente posee, controla o se beneficia de una sociedad, estructura jurídica o actividad económica. Este enfoque busca superar esquemas formales de titularidad y permitir la identificación de las personas naturales que ejercen control real sobre compañías contratistas o inversionistas.

165. La normativa tributaria también impone la obligación de reportar la cadena de propiedad societaria hasta llegar al beneficiario final. Esto implica que las compañías deben transparentar no solo a sus accionistas directos, sino también las estructuras intermedias de control, incluyendo sociedades extranjeras, holdings, fideicomisos u otros vehículos corporativos utilizados dentro de la estructura societaria. En proyectos de infraestructura, esta obligación adquiere especial relevancia debido a la frecuente participación de consorcios nacionales e internacionales, vehículos de propósito específico y estructuras multinivel de inversión.
166. El Servicio de Rentas Internas (SRI) complementa este régimen mediante normativa secundaria y regulaciones técnicas que desarrollan procedimientos, formatos y obligaciones específicas relacionadas con la declaración de beneficiarios finales. Estas regulaciones establecen parámetros para identificación de control efectivo, actualización de información y cumplimiento de obligaciones de transparencia societaria.
167. En paralelo, la normativa de contratación pública incorpora mecanismos específicos de transparencia e integridad aplicables a los proveedores del Estado. El Reglamento General a la LOSNCP adopta una definición de beneficiario final alineada con la normativa tributaria, reconociendo como tal a la persona natural que efectiva y finalmente posee o controla una sociedad o estructura jurídica. Esta identificación se configura como un requisito relevante dentro de los procedimientos de contratación pública.
168. La LOSNCP también incorpora obligaciones de integridad, trazabilidad y debida diligencia relacionadas con los proveedores estatales. Como parte del Registro Único de Proveedores (RUP), los contratistas deben proporcionar información societaria y de representación legal que permita a las entidades públicas verificar la identidad, estructura y control de las compañías participantes en procedimientos de contratación.
169. En la práctica, estas disposiciones han adquirido una importancia creciente en proyectos de infraestructura pública, particularmente en contratos de alta cuantía, asociaciones público-privadas y proyectos con participación extranjera. Las autoridades buscan reducir riesgos de corrupción, conflictos de interés, evasión tributaria, lavado de activos y utilización de estructuras societarias opacas mediante mecanismos de identificación de beneficiarios finales y control de trazabilidad corporativa.
170. El efecto práctico de este régimen es que las compañías interesadas en participar en proyectos de infraestructura pública deben mantener estructuras societarias transparentes, documentación corporativa actualizada y capacidad de acreditar la identidad de las personas naturales que ejercen control efectivo sobre la organización. Esto resulta especialmente relevante para consorcios internacionales, fondos de inversión, empresas con estructuras multinacionales y vehículos corporativos complejos utilizados en financiamiento y ejecución de proyectos de infraestructura.

5.6 Normativa Sobre Transparencia y Acceso a la Información

171. La transparencia y publicidad de la información constituyen principios transversales del régimen ecuatoriano de contratación pública y de asociaciones público-privadas, particularmente relevantes en proyectos de infraestructura debido a su alta complejidad técnica, impacto económico y exposición a riesgos de corrupción y conflictos de interés. La normativa ecuatoriana combina mecanismos

de publicidad activa, obligaciones de actualización de información y garantías generales de acceso ciudadano a la información pública.

172. En el ámbito de contratación pública, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP) establece que la información contenida en el Registro Único de Proveedores (RUP) tiene carácter público. Los proveedores que participan en contratación estatal son responsables de la veracidad, exactitud y vigencia de la información registrada, lo que incluye datos societarios, representación legal y demás elementos habilitantes para contratar con el Estado. La publicidad de esta información busca fortalecer mecanismos de control ciudadano, trazabilidad de contratistas y supervisión institucional sobre quienes participan en proyectos financiados con recursos públicos.
173. La LOSNCPP también dispone que el Portal de Contratación Pública constituye el principal mecanismo de difusión y acceso a la información contractual del Estado. A través de este sistema se publican procedimientos de contratación, pliegos, ofertas, adjudicaciones, contratos, modificaciones contractuales y demás actuaciones relevantes del proceso de contratación pública. En proyectos de infraestructura, esta plataforma cumple una función esencial para garantizar transparencia en procesos de selección, ejecución contractual y utilización de recursos públicos.
174. La normativa impone además a los proveedores la obligación permanente de actualizar cualquier modificación relevante de la información registrada en el RUP. Esta exigencia tiene especial importancia en proyectos de infraestructura de largo plazo, donde pueden producirse cambios societarios, modificaciones en representación legal, reestructuraciones corporativas o alteraciones en la capacidad financiera de los contratistas. La falta de actualización de información puede generar consecuencias administrativas relevantes, incluyendo la suspensión del proveedor en el RUP y, por tanto, la imposibilidad de participar en nuevos procedimientos de contratación pública.
175. La LEY APP incorpora igualmente el principio de publicidad como uno de los ejes fundamentales del régimen APP. La normativa establece que la información relacionada con proyectos APP debe ser de conocimiento público, reforzando así los estándares de transparencia aplicables a proyectos de infraestructura desarrollados mediante participación privada.
176. De manera transversal, el derecho de acceso a la información pública se encuentra garantizado por la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), que reconoce el derecho de toda persona a acceder a información generada o administrada por entidades públicas. Esta normativa constituye un soporte general del sistema de transparencia aplicable también a proyectos de infraestructura, permitiendo acceso ciudadano a documentación contractual, actos administrativos, estudios técnicos y demás información relacionada con inversión pública.
177. En conjunto, estas disposiciones configuran un modelo de transparencia que combina publicidad institucional, acceso ciudadano a la información, control sobre proveedores y mecanismos de trazabilidad contractual. En proyectos de infraestructura pública, estos instrumentos cumplen una función particularmente relevante debido al volumen de recursos involucrados, la complejidad técnica de las obras y la necesidad de fortalecer confianza pública en los procesos de contratación y ejecución estatal.

5.7 Normativa de control interno y externo

178. El control gubernamental constituye uno de los componentes centrales del régimen jurídico aplicable a proyectos de infraestructura pública en el Ecuador. La supervisión sobre el uso de recursos estatales, la ejecución de obras públicas y la administración contractual se encuentra estructurada principalmente alrededor de la Contraloría General del Estado (CGE), organismo que ejerce funciones de control, auditoría y determinación de responsabilidades sobre entidades y servidores públicos, pero también sobre terceros en uso de recursos públicos.

179. A nivel constitucional, la CGE es reconocida como el organismo técnico encargado del control de la utilización de recursos públicos y de la supervisión de las instituciones que integran el sector público. La Constitución le atribuye competencias de auditoría, control gubernamental y determinación de responsabilidades administrativas y civiles derivadas del manejo de fondos y bienes estatales.
180. En el plano legal, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) desarrolla el sistema nacional de control, fiscalización y auditoría gubernamental. La ley regula las facultades de la CGE para realizar auditorías financieras, técnicas, de gestión y de cumplimiento sobre proyectos de infraestructura ejecutados por entidades públicas, empresas públicas y, en determinados casos, operadores privados que administren recursos estatales.
181. La LOCGE configura un modelo de control predominantemente posterior, orientado a verificar legalidad, eficiencia, economía y correcta utilización de recursos públicos durante la ejecución de proyectos. No obstante, en la práctica, la intervención de la Contraloría suele tener incidencia transversal en todas las etapas del ciclo de inversión, incluyendo planificación, contratación, fiscalización, ejecución de obra y recepción contractual.
182. Dentro de este sistema, las auditorías de obras públicas tienen un papel especialmente importante. La CGE revisa aspectos relacionados con cumplimiento contractual, modificaciones de obra, pagos, reajustes de precios, fiscalización técnica, recepción de proyectos y administración de contratos. Como resultado, los informes de auditoría pueden derivar en recomendaciones obligatorias, glosas, determinación de responsabilidades administrativas o incluso remisión de indicios de responsabilidad penal a otras autoridades competentes.
183. El Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado complementa este régimen mediante disposiciones operativas relacionadas con procedimientos de auditoría, mecanismos de control y alcance de las actuaciones de fiscalización. Estas normas desarrollan criterios técnicos y metodológicos aplicables al control gubernamental de proyectos públicos, incluyendo infraestructura.
184. La regulación secundaria emitida por la Contraloría también tiene una incidencia práctica significativa en la gestión de infraestructura. Particular importancia tienen las Normas de Control Interno (NCI), especialmente aquellas relacionadas con administración de proyectos públicos y obras de infraestructura. Estas normas establecen parámetros técnicos sobre planificación, supervisión, administración contractual, control de cronogramas, manejo de riesgos, recepción de obras y responsabilidades de los distintos actores involucrados en la ejecución de proyectos.
185. Las NCI relativas a proyectos de infraestructura definen además obligaciones de control interno para entidades contratantes, administradores de contrato, fiscalizadores y unidades técnicas responsables de la ejecución de obras públicas. En la práctica, estas disposiciones funcionan como estándares de referencia utilizados por la propia Contraloría al momento de evaluar actuaciones administrativas y técnicas dentro de auditorías gubernamentales.
186. El efecto práctico de este régimen es que la gestión de proyectos de infraestructura pública en el Ecuador se encuentra sometida a un nivel elevado de supervisión y control posterior. Esto influye directamente en la estructuración contractual, la toma de decisiones técnicas y la administración de riesgos por parte de entidades públicas y contratistas, quienes deben considerar permanentemente los criterios de control aplicados por la Contraloría General del Estado durante la ejecución y cierre de los proyectos.

6 CICLO DE VIDA DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA

187. Al ser la infraestructura pública el elemento que constituye los bienes y activos del Estado es muy común el confundir lo que corresponde al ciclo de vida de un proyecto de infraestructura pública, con lo que implica el ciclo de vida de un contrato para infraestructura pública.

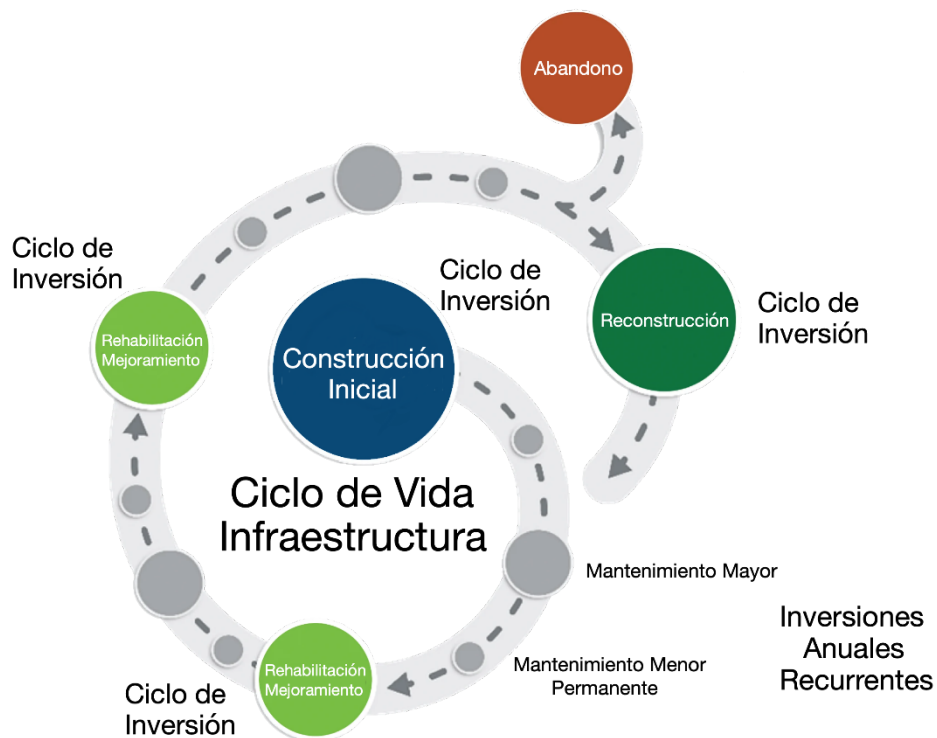
188. Esta diferenciación es sustancial, toda vez que un proyecto de infraestructura pública es la suma de múltiples procesos recurrentes de inversión que se darán a lo largo de su vida útil, incluyendo opciones de que esta infraestructura pueda ser ampliada o repotenciada, e incluso en algún punto, abandonada (como es en el caso de infraestructura petrolera).

189. Separar estas dos consideraciones, hace entender que una infraestructura pública no solo implica su contratación, sino su gestión, y en este punto es necesario analizar como los ciclos de inversión que dispone el Estado se alinean a un sistema de gestión de infraestructura como elementos de ejecución recurrentes, pero en distintas temporalidades.

190. En el presente capítulo se analiza como los ciclos de planificación pública se aplican progresivamente al ciclo de los activos públicos, que son los proyectos de infraestructura.

191. En el siguiente diagrama se presenta lo que implica la gestión de un activo de infraestructura pública³⁴:

Ilustración 7-1 – Ciclo de Vida de una infraestructura pública



192. El ciclo de infraestructura se constituye a través de múltiples ciclos de planificación e inversión, desde el inicial al momento de seleccionar el proyecto, hasta uno final en el cual se decide el abandono del activo y se deben generar las acciones de cierre.

³⁴ Adaptación de la publicación AASHTO TAM Guide, [11]

193. Estos conceptos han sido incorporados por COST en sus análisis, generando un ciclo definido por acciones en diferentes etapas, como se puede apreciar a continuación:

Ilustración 7-2 – Ciclo de Vida de Proyecto de Infraestructura – CoST International



194. El ciclo de vida de un proyecto de infraestructura es concurrente a los procesos definidos en el COPFPC. Así, cada ciclo de inversión necesario para cubrir los requerimientos del ciclo de vida de la infraestructura se estructura de la siguiente manera:

Ilustración 7-3 - Ciclo de Inversión Pública



195. Debido a que el ciclo de vida de la infraestructura comprende múltiples etapas que se desarrollan a lo largo de períodos prolongados, su gestión involucra la participación de diferentes unidades administrativas de las entidades públicas.

- La identificación de los proyectos nuevos nace generalmente de los planes sectoriales, planes maestros o de desarrollo y ordenamiento territorial, normalmente a cargo de las unidades de planificación. En el caso de infraestructura existente, las necesidades de intervención suelen ser identificadas por las áreas responsables de la operación y mantenimiento de los activos (normalmente las unidades de obras públicas), y se los coordina con la unidad de planificación.
- La fase de la preinversión, en especial los estudios definitivos o preliminares, suele estar a cargo de la unidad de estudios de la entidad, sea con ejecución directa o por contratación con especialistas externos.
- La ejecución de la inversión puede realizarse por administración directa, para lo cual las unidades de obras públicas³⁵ son las responsables. En caso de contratación, la construcción es realizada por contratistas especializados, mientras que las actividades de supervisión y control corresponden a las unidades de fiscalización o administración contractual.
- En todos los casos, los procesos de evaluación posterior lo realizan las unidades de planificación.
- La operación y mantenimiento, la realizan las unidades de obras públicas, que disponen de departamentos de mantenimiento y operación.
- En el caso de que se opte por un instrumento de gestión delegada, concesiones o asociaciones público-privadas, los procesos de identificación y preinversión serán realizados por las mismas unidades señaladas a excepción de los estudios definitivos, dado que el proceso de estudios definitivos, diseño, construcción y administración del activo (entiéndase operación y mantenimiento), lo realizará el gestor delegado, socio estratégico, o concesionario, y de contraparte pública, la entidad debe disponer de una unidad especializada en gestión de proyectos APP, como determina la propia Ley APP.

³⁵ En algunas entidades se las conoce como unidades de operación, facilidades, u otras terminologías

196. El marco de planificación pública (COPFPC), no tiene delineado las actividades exactas que deben ejecutarse en cada una de las etapas del ciclo de infraestructura. Su propósito principal consiste en normar la planificación, programación, financiamiento y seguimiento de las inversiones públicas, permitiendo que estas se incorporen de manera ordenada dentro de los instrumentos presupuestarios y de planificación estatal.
197. En esta consideración, la Contraloría General del Estado ha regulado todo el ciclo de vida del proyecto de infraestructura, con algunas limitaciones en la etapa de operación y mantenimiento: las Normas de Control Interno³⁶. Adicionalmente, las NCI estimulan a las entidades públicas a analizar parámetros que recientemente se han incorporado en la LOSCNP, como es el caso del Valor por Dinero.
198. Por otra parte, la Banca Multilateral suele estructurar sus metodologías alrededor del ciclo de una operación crediticia o de financiamiento, más que sobre el ciclo completo de vida de la infraestructura. En el Ecuador, pocos son los casos en que la Banca Multilateral o el financiamiento bilateral, han participado en programas que incluyan operación y mantenimiento, y cuando lo han hecho son por períodos definidos y no superiores a 5 años, con lo cual no se cuentan con evaluaciones si los resultados obtenidos con la operación se mantuvieron luego de haberse finalizado los créditos. Esta situación ha evolucionado por el interés que han presentado los BMI en participar en proyectos de asociaciones público – privadas en calidad de financistas a los inversores privados, por lo que han generado un impulso regional, incluyendo el Ecuador, para la generación de marcos jurídicos APP, en los cuales se incorporen criterios necesarios de bancarización, y enfoques integrales del ciclo de vida de la infraestructura.
199. En el diagrama siguiente³⁷ se puede apreciar como la Banca Multilateral considera el ciclo de vida de una operación crediticia, sea para operación convencional, o para operación privada de infraestructura:

Ilustración 7-4 – Ciclo operación típica de crédito para proyecto o programa de inversión



200. Los procedimientos contemplados por los organismos multilaterales mantienen una estrecha relación con las disposiciones del COPFPC, por lo que no son ajenos al proceso presupuestario, pero como se puede observar, son particulares para cada operación de inversión que se prevea.
201. Cuando dentro del ciclo de inversión se ha definido la necesidad de generar procesos de contratación, estos pueden ser en diferentes etapas, por ejemplo:

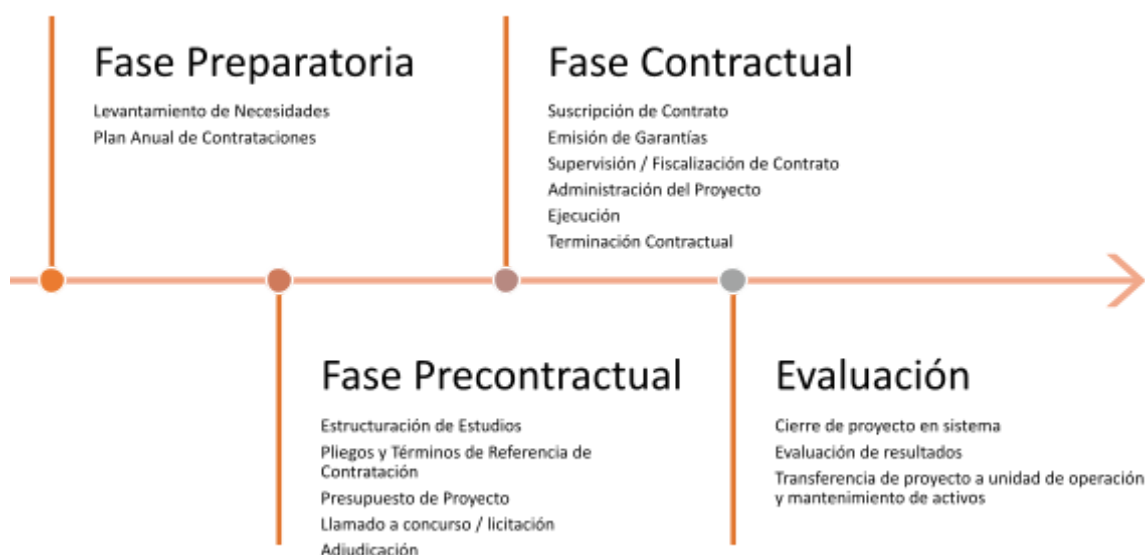
³⁶ Capítulo 408

³⁷ Se ha tomado como referencia la información del Banco Interamericano de Desarrollo, aunque de un Banco a otro existen variaciones propias de su operación. <https://www.iadb.org/es/proyectos-y-resultados/como-se-gestionan-los-proyectos>

estudios definitivos y contratación de la obra; o, estudios de factibilidad, estudios de ingeniería básica y contratación del IPC.

202. Para estos casos, se aplica el régimen común de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en el cual, debe para cada proceso de contratación cumplirse los siguientes puntos:

Ilustración 7-5 – Ciclo de proceso de contratación pública



203. En proyectos de gestión delegada u otros mecanismos asociativos, al ser proyectos de mediano y largo plazo, su ciclo de vida se acerca de mejor manera al ciclo del activo de infraestructura, frente a un proyecto de contratación tradicional. La inversión pública que se requiere en estos proyectos se centra en la fase de preinversión (estudios y evaluaciones), o consisten en aportes fiscales para lograr un equilibrio económico financiero en condiciones de generación de Valor por Dinero. En caso de requerirse aportes públicos recurrentes (pagos por disponibilidad o aportes), estos deben incorporarse a la planificación de inversiones anuales como parte de las inversiones corrientes, dado que se disponen de los dictámenes previos dados en los Expedientes de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales.

204. Con esto, la operatividad del sector de infraestructura puede resumirse en la amplia capacidad del Estado de emplear sus herramientas de gestión, y vincularlas adecuadamente con las disposiciones legales de inversión pública.

6.1 Articulación entre ciclo presupuestario y el ciclo del proyecto de infraestructura

205. La gestión de infraestructura pública presenta una particularidad que la diferencia de otras formas de inversión estatal: su horizonte temporal suele extenderse durante varias décadas, mientras que la planificación presupuestaria se desarrolla mediante ciclos anuales y plurianuales. Como consecuencia, un mismo activo de infraestructura puede atravesar múltiples períodos presupuestarios, varios ciclos de inversión y diversos procesos de contratación a lo largo de su vida útil.

206. Esta relación se encuentra prevista en el Artículo 55 del COPFPC, que clasifica la infraestructura pública dentro de la categoría de inversión y cita:

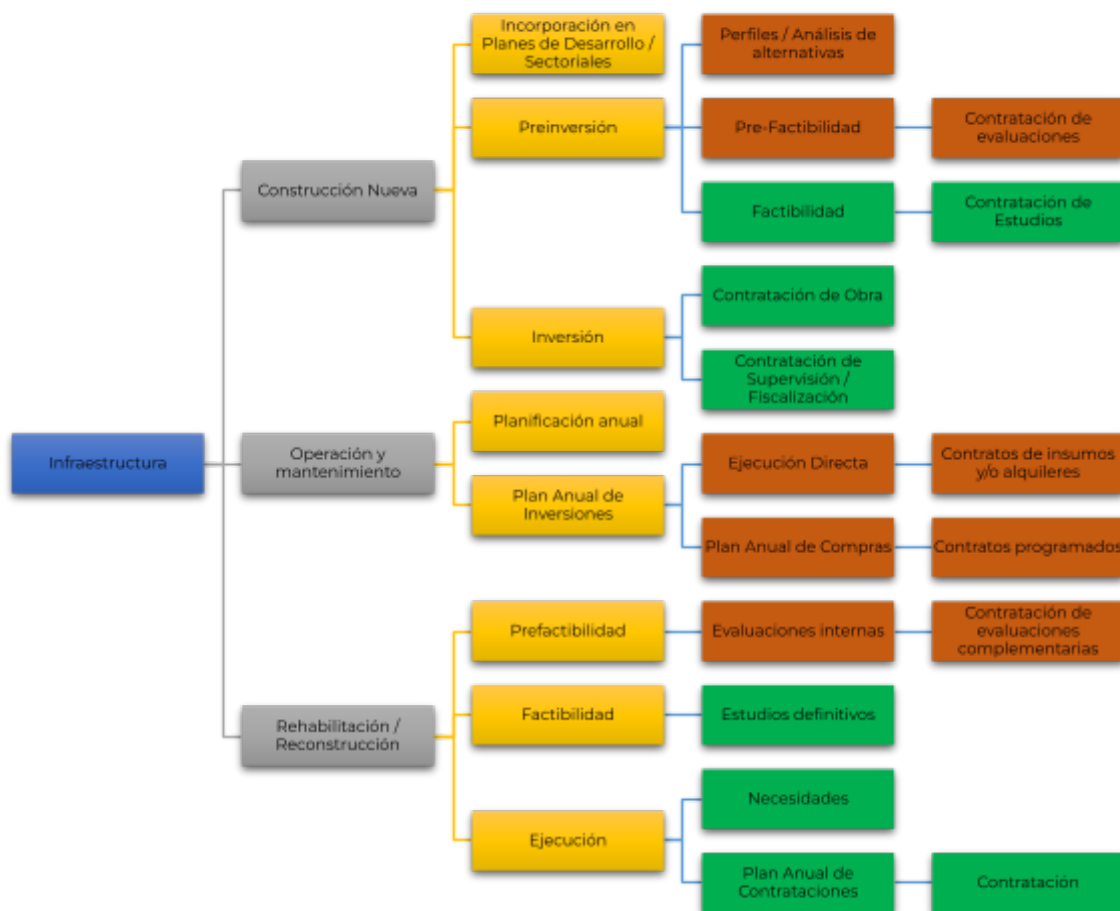
“...Art. 55.- Definición de inversión pública. - Para la aplicación de este código, se entenderá por inversión pública al conjunto de egresos y/o transacciones que se realizan con recursos públicos para

mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado, con la finalidad de cumplir los objetivos de la planificación.” (el subrayado es incorporado)

207. Esto se explica en el capítulo 5, en el cual se ha podido identificar el aporte de la creación de activos en elementos claves como la generación de empleo formal, así como en la creación de capital bruto en la economía nacional, ya que de esta manera se provee capacidades al sector productivo para mejorar las condiciones de competitividad nacional.

208. Todas estas particularidades, hacen que el ciclo presupuestario definido en el Art. 96 del COPFPC, sea una acción recurrente a lo largo del ciclo de una infraestructura. Esto se debe a que como se analizó en la Ilustración 7-1, a lo largo de la vida de una infraestructura, existen procesos periódicos necesarios para mantener los niveles de servicio y funcionalidad. En el siguiente gráfico se procura explicar de mejor manera esta consideración, en la cual se puede identificar en color marrón las actividades que se realizan en el ciclo de inversión, pero sin ser considerados como parte de proyectos o programas priorizados, sino de la actividad usual de la entidad y en muchas ocasiones sin recursos suficientes; en verde, aquellas priorizadas y que deben contemplar todo el ciclo de inversión:

Ilustración 7-6 – Presencia de ciclos presupuestarios a lo largo del ciclo de vida de infraestructura



6.2 Identificación

209. La identificación de las necesidades se da por diferentes vías, en función si el activo es nuevo o en operación:

- a. PROYECTOS NUEVOS (Greenfield): Definido sobre planificaciones estratégicas sectoriales, planes de desarrollo y ordenamiento territorial, planes maestros, planes de campaña, o por requerimientos ciudadanos
 - b. PROYECTOS EN OPERACIÓN (Brownfield): Definido en base a requerimientos de las unidades que se encargan de la operación y mantenimiento, debido a que se ha identificado necesidades de rehabilitación, mejora, o mantenimiento. En muchos casos, por requerimientos ciudadanos
210. El conjunto de proyectos, se lo define como el Banco de Proyectos (COPFPC Art. 61), y con base en estos se estructuran los diferentes planes sectoriales, planes maestros, y planes de desarrollo y ordenamiento territorial (COPFPC Art. 57), que normalmente tienen un horizonte de planificación mucho mayor que el Plan Nacional de Desarrollo (PND), por lo que la ejecución de estos planes debe irse alineando recurrentemente a las metas definidas en cada período presidencial.
211. Los proyectos deben ser concordantes a criterios de priorización de política pública (COPFPC Art. 60), con el fin de garantizar principios sustanciales como de equidad, distribución territorial, sostenibilidad fiscal, entre otros.
212. Para el caso de requerimientos que presenten los proyectos en operación, si bien estos deben generar los mismos registros que los proyectos nuevos toda vez que el sistema nacional de planificación no hace diferencia, estos pasan a ser parte de las carteras anuales de ejecución con base en su alineamiento principalmente al Plan Nacional de Desarrollo, ya que en la mayoría de los casos su ejecución se debe a una recuperación o mejora del servicio que ha venido prestando.
213. La Banca Multilateral genera sus propios análisis de interés de áreas de inversión; más, el Estado por regla general dispone las áreas en donde existe el interés de financiarse con créditos internacionales. Similar situación sucede cuando el financiamiento proviene de la banca pública nacional, pero en este caso, suele tratarse de financiamientos a gobiernos subnacionales.
214. Finalmente, en el caso de proyectos de gestión delegada, la identificación de los proyectos puede provenir la entidad dentro de su banco de proyectos; pero existe la opción de que haya proyectos no considerados que son de interés de inversionistas privados, y son estos quienes lo proponen al Estado. En este caso, lo que se analiza es si estos proyectos generan aportes y mejoras a los diferentes planes sectoriales, y si al momento de ser propuestos se alinean al PND vigente.
215. En el siguiente diagrama se puede apreciar un resumen del proceso de Identificación.

Ilustración 7-7 – Flujo de identificación de proyectos de infraestructura

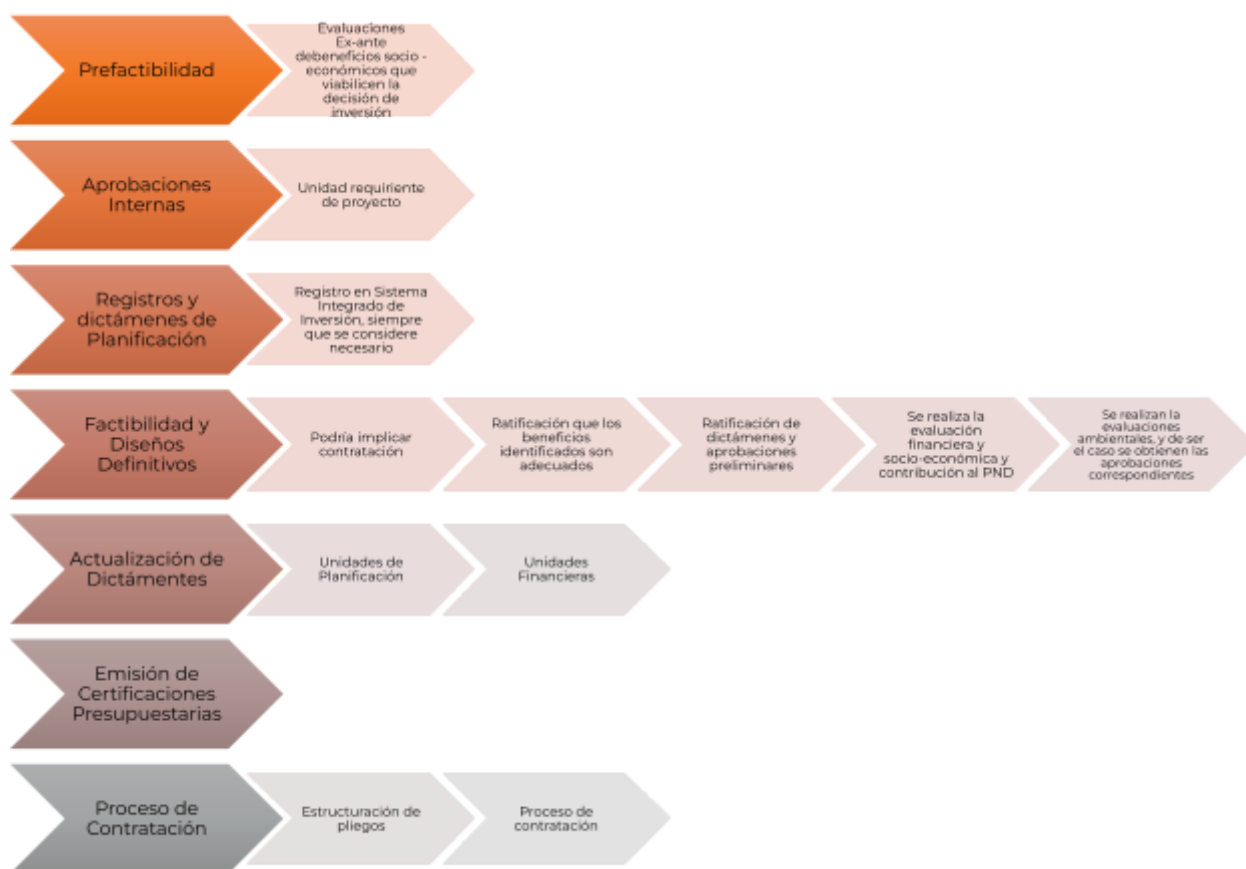


216. Es necesario destacar que los proyectos que realizan los Gobiernos Subnacionales (Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, Metropolitanos y Provinciales), no requieren ser aprobados por el gobierno central por principios de desconcentración y autonomía, pero requieren cumplir con los elementos de planificación determinados por el ente rector de la planificación.
217. Sea para proyectos nuevos como para proyectos en operación, se requieren elementos de consulta pública y/o socialización como parte de los requerimientos ambientales necesarios para continuar con la ejecución del proyecto. El alcance dependerá de la naturaleza y sector en el que se desarrolla el proyecto.
218. En el caso de proyectos de gestión delegada, en especial de APP, la decisión de inversión se da en el momento de incorporar al proyecto en el Registro Nacional de Asociaciones Público-Privadas, luego de la aprobación por parte del Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas (CIAPP).
219. Los Bancos de Proyectos que disponen las entidades, no están estructurados para el acceso a la ciudadanía, a excepción del Registro Nacional de Proyectos APP, que tiene la obligatoriedad de publicar toda la información desde la fase de identificación.
220. Los planes sectoriales, maestros y de desarrollo y ordenamiento territorial, normalmente son públicos, pero la información complementaria, anexos y otros elementos, las entidades la publican a su discreción.
221. Si bien el COPFPC establece la necesidad de generar sostenibilidad fiscal como uno de los criterios que deben orientar la priorización de inversiones públicas, en la mayoría de estos planes no se identifican elementos que provean este componente, limitándose a generar una estimación presupuestaria que servirá de base para los posteriores planes de inversión.
222. En los proyectos en operación (Brownfield), donde se necesitan inversiones para mejorar o mantener las condiciones de servicio y funcionalidad, la información tampoco es de libre acceso, en especial los inventarios e información histórica, así como evaluaciones de niveles de servicio que se presta.

6.3 Preparación

223. La etapa de preparación, comúnmente denominada preinversión, constituye el proceso mediante el cual se desarrollan los análisis técnicos, económicos, financieros, ambientales y jurídicos necesarios para determinar la viabilidad de un proyecto de infraestructura antes de su ejecución. Esta fase se inicia con los estudios preliminares de prefactibilidad y concluye con la disponibilidad de los insumos requeridos para iniciar los procedimientos de contratación correspondientes.
224. Durante esta etapa, las entidades públicas generan diversos productos especializados que permiten sustentar la toma de decisiones de inversión. Entre ellos se encuentran estudios técnicos, diagnósticos, evaluaciones económicas y sociales, análisis de demanda, estudios ambientales, informes de necesidad, diseños de ingeniería, entre otros, dependiendo de la naturaleza y complejidad de cada proyecto.

Ilustración 7-8 – Flujo de preparación del proyecto



225. Los pasos indicados, son comunes para cualquier proyecto de infraestructura, sea *greenfield* o *brownfield*³⁸.

226. En la siguiente tabla, se expone en más detalle el requerimiento del flujo indicado:

Ilustración 7-9 – Requerimientos de Etapa de Preparación

Etapa	Objetivo	Productos Esperados	Normativa correlacionada	Registros oficiales	Actores involucrados
Prefactibilidad	Análisis de alternativas viables, para profundizar beneficios identificados en perfil	Marco legal Tecnología implicada Estudio técnico preliminar (beneficios y costos) Normas técnicas aplicables Primera valoración económica y ambiental (Incluso análisis de ingresos y/o beneficios); y contribución al Plan Nacional de Desarrollo	NCI 408-06 / 408-08 COPFPC (Art. 44 Reglamento) Ley APP	No hay registro que se realice obligatoriamente, pero debería inscribirse en el Sistema Integrado de Planificación e Inversión ³⁹ , el cual no es público Depende de aprobación interna de continuidad Solo con Legislación APP se obliga a incorporación en Registro Nacional En APP y proyectos superiores a los 5 años, se requiere	Unidad de Planificación Unidad Requiriente Máxima autoridad

³⁸ Algunos autores han indicado la existencia de proyectos YELLOWFIELD, que implica activos en operación que requieren mejoramiento de capacidad. En el presente texto se los considera como parte de los proyectos brownfield.

³⁹ <https://www.presidencia.gob.ec/sistema-integrado-de-planificacion-e-inversion-publica/> (sistema integrado de planificación e inversión pública)

Etapa	Objetivo	Productos Esperados	Normativa correlacionada	Registros oficiales	Actores involucrados
				Informe Preliminar de Riesgos Fiscales (26 Art. Innumerado posterior al 68 del Reglamento del COOPLAFIP)	
Factibilidad	Se hará un examen detallado de la alternativa considerada como la más viable o más rentable, con el fin de determinar en forma precisa sus beneficios y costos; y, profundizar el análisis de las variables que la afectan.	Diseño preliminar Ingeniería Preliminar Flujo financiero Programación de actividades por ejecutar Evaluación financiera y socio-económica final y análisis de contribuciones a Plan Nacional de Desarrollo	NCI 408-07 / 408-08 COPFPC (Art. 44 Reglamento) Ley APP	Registro obligatorio en Sistema Integrado de Planificación e Inversión, el cual no es público Dictámenes de priorización Incorporación en Plan Anual de Inversiones Obtención de primeras partidas presupuestarias para contratación de estudios definitivos. Legislación APP se obliga a incorporación en Registro Nacional En APP y proyectos superiores a los 5 años, se requiere Informe Final de Riesgos Fiscales (26 Art. Innumerado posterior al 68 del Reglamento del COOPLAFIP) Plan Anual de Contrataciones	Unidad de Planificación Unidad Requiriente Máxima autoridad Ente de finanzas públicas y/o equivalente en GAD
Diseños Definitivos	En esta etapa se elaborarán en detalle todos los documentos y planos constructivos necesarios para llevar a cabo la construcción o ejecución y puesta en operación del proyecto, de conformidad con lo establecido en el análisis técnico - económico de la opción seleccionada en el estudio de factibilidad	Planos constructivos Memorias de diseño Condiciones generales y especificaciones técnicas Presupuesto de obra Programación de Obra y Plazo de Ejecución Análisis de modalidad de ejecución Cálculo de Valor Agregado Ecuatoriano	NCI 408-09 a 408-13 LOSCNP Art. 23, 24 Reglamento LOSCNP Art. 49, 67, 290	Actualización Registro obligatorio en Sistema Integrado de Planificación e Inversión, el cual no es público Actualización o emisión de Dictámenes de priorización Incorporación en Plan Anual de Contrataciones Obtención de primeras partidas presupuestarias para contratación de Obras Legislación APP se obliga a incorporación en Registro Nacional	Unidad de Estudios Unidad de Planificación Unidad Financiera Unidad de Contratación Pública Máxima Autoridad

227. Posiblemente el elemento de mayor criticidad en la preparación es la definición de los alcances de los diseños definitivos, en donde los productos deben quedar plenamente definidos en función de Términos de Referencia, y la calidad del

proceso de construcción (llamado así de forma genérica), tienen como punto de partida la calidad de los estudios.

228.La NCI en su numeral 408-14: Modalidad de Ejecución, señala:

“...Una vez finalizada la fase de diseño definitivo y con el fin de seleccionar la modalidad de ejecución de los trabajos, se deben comparar los requerimientos de recursos para la ejecución de la obra con los que tiene disponibles la entidad. Algunas posibilidades de ejecución son: de forma directa debidamente motivada, cogestión, por contrato, por concesión, alianza estratégica, por asociación público privadas. Cualquiera que sea la modalidad de ejecución escogida, deberá actuarse conforme con las disposiciones legales y reglamentarias que las rigen...”

229.Este concepto se ajusta al criterio de Valor por Dinero, que también dispone la LOSNCP (Art. 3 y 8), y que incluso en la Ley APP, es la que viabiliza la excepcionalidad (Art. 3). Bajo este criterio, la selección de la modalidad de ejecución no debe responder únicamente al menor costo inicial sino en la búsqueda de una combinación adecuada de transferencia de riesgos, evaluación integral de costos, calidad, desempeño y sostenibilidad durante el ciclo de vida del proyecto.

230.Las NCI también fortalecen el criterio de Valor por Dinero en la norma 408-02.

231. En el caso de diseños o estudios definitivos, debe destacarse que existe dos excepciones para no ejecutarlos en la etapa de preinversión:

- a. Modalidad de Ingeniería, Procura y Construcción (IPC) en contratación pública tradicional (LOSCNP Art. 57)
- b. Contratos de gestión delegada o mecanismos asociativos, en los cuales la transferencia de riesgos de diseño es parte de la condición de gestión delegada.

232.En ambos casos, los estudios a nivel de ingenierías básicas son elementos para la toma de decisiones, y con ellos se analizará el Valor por Dinero del proyecto.

6.3.1 Estructuración financiera y presupuestaria

233.En función de la etapa de preinversión, la estructura financiera y presupuestaria tendrá su nivel de profundidad, tanto sobre la base de los requerimientos de planificación pública (COPFPC), como de los requerimientos de contratación y control de gestión.

234. La infraestructura pública dispone de diferentes mecanismos de financiamiento, pudiendo ser:

- a. Asignaciones provenientes del Presupuesto General del Estado, sea con ingresos permanentes o no permanentes
- b. Ingresos propios de las entidades, como es en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, mediante instrumentos como contribuciones especiales de mejoras, tasas por servicios públicos, tarifas u otros mecanismos autorizados por el COOTAD. En todo caso, estos ingresos se registran en la contabilidad de la entidad. Situación similar ocurre con el Gobierno Central, que tiene la capacidad de generar tarifas por servicios públicos, como es el caso de energía eléctrica y peajes viales, principalmente.
- c. Financiamiento mediante crédito multilateral / bilateral, que genera compromisos presupuestarios futuros para el pago de la deuda. En todos los casos, estos créditos requieren de la emisión de garantías soberanas por parte el ente rector de las finanzas públicas, incluso para el caso de los gobiernos subnacionales.
- d. Mediante financiamiento parcial o total de un inversor privado, mediante crédito del proveedor, o empleando mecanismos de gestión delegada o asociativa, y cuyo repago podría ser con pagos en firme por parte del Estado, o directos del usuario a través de tasas y tarifas por el servicio prestado, o una combinación de ambos.

- e. Donaciones otorgadas por gobiernos extranjeros y/u organismos internacionales.
235. Adicionalmente, el COPFPC garantiza la generación de cooperación técnica no reembolsable, mediante la cual organismos interesados en apoyar al Estado Ecuatoriano en áreas específicas, pueden financiar y contratar requerimientos de la etapa de preinversión. En los casos de donaciones destinadas directamente a la ejecución de infraestructura, suelen establecerse convenios específicos con el Estado ecuatoriano, y la contratación de las obras puede ser realizada directamente por el organismo cooperante, conforme a las condiciones acordadas.
 236. Para el caso específico de financiamiento mediante crédito multilateral / bilateral, las condiciones de contratación de servicios requeridos (consultoría o construcción), pueden regirse por las políticas y procedimientos establecidos por la entidad financiadora. Esto implica que determinados procesos de contratación pueden ejecutarse bajo normas distintas a las previstas en la legislación nacional, siempre que las condiciones del crédito lo determinen.
 237. Para cada ciclo de inversión, independiente de su financiamiento, en las etapas de preinversión deberán realizarse los estudios correspondientes para definir los presupuestos, incluyendo escalonamiento, supervisión, contingencias, que deban ser generados por parte de la entidad, y con esto abrir los registros de proyectos o programas dentro del Sistema Nacional Integrado de Planificación e Inversión Pública.
 238. Con la apertura en el Sistema, mediante la emisión de los dictámenes del ente rector de planificación, y del ente de finanzas públicas, el proyecto es sujeto a recibir fondos públicos para continuar con su proceso de maduración, en especial en el caso de la necesidad de realizarse estudios definitivos o ingenierías básicas, en función del tipo de contratación que se realice.
 239. Los presupuestos de ingeniería deben ajustarse a las definiciones de las Normas de Control Interno de la CGE, así como a los requisitos previstos en la normativa de contratación pública y en los documentos estándar de contratación.
 240. Conforme avanzan los estudios y se dispone de información más precisa sobre costos, plazos y requerimientos de ejecución, los dictámenes emitidos inicialmente pueden ser actualizados o ampliados. Esto permite registrar formalmente el proyecto como inversión pública y habilitar los espacios presupuestarios requeridos para acceder a las fuentes de financiamiento correspondientes.
 241. En caso de que la inversión deba realizarse en varios años, se emitirán dictámenes plurianuales, lo que permite que el proyecto quede comprometido en el Presupuesto General del Estado el tiempo necesario para su ejecución, pero con la consideración que este dictamen debe ser actualizado anualmente, con el fin de no comprometer innecesariamente espacio presupuestario o suplir una ejecución más rápida de lo previsto.
 242. De requerirse financiamiento bilateral o multilateral, la operación de crédito usualmente inicia al momento de disponer de los estudios de ingeniería, aunque la operación podría incluso contemplar la ejecución de dichos estudios. En todo caso, al menos la etapa de prefactibilidad y factibilidad debieron haber sido superadas.
 243. Con todos estos elementos, se establecen los presupuestos institucionales, considerando de ser el caso las asignaciones plurianuales, lo que le permite a la entidad gestionar las denominadas partidas presupuestarias, que garantizan que el proyecto o el programa cuenta con un espacio para recibir fondos públicos provenientes de cualquiera de los medios indicados anteriormente, y así generar las inversiones necesarias.
 244. La existencia de partidas presupuestarias no significa que los fondos ya están disponibles en su totalidad, sino que la entidad cuenta con una reserva de espacio de ejecución para captar fondos para la inversión en el proyecto respectivo. En la

práctica, la disponibilidad efectiva de financiamiento puede depender de factores fiscales, financieros o administrativos, situación que en ocasiones se ha convertido en un factor limitante en la ejecución contractual.

245. En el caso de proyectos bajo régimen de gestión delegada o asociativa, el proyecto no tiene que ser registrado en el Sistema Nacional de Planificación e Inversión. Salvo que se requiera registrar contrataciones complementarias para procesos como estudios o evaluaciones en diferentes etapas, toda vez que el proyecto se registra de forma obligatoria en el Registro Nacional de Proyectos APP, conforme determina la propia Ley APP.

246. La estructuración financiera de estos proyectos presenta un enfoque diferente, y se orienta a la generación de instrumentos de sostenibilidad fiscal (Reglamento COPFPC Capítulo Riesgos Fiscales Art. Innumerado 18), con el cual el Estado genera una planificación financiera a mediano y largo plazo, al menos de 5 años. Esto principalmente se da por el hecho de que el sistema de planificación tiene un techo de planificación de 4 periodos fiscales, pero un proyecto de gestión delegada de infraestructura puede tener requerimientos fiscales para mayores plazos. El elemento sustancial de la estructuración es la generación de la Matriz de Riesgos del proyecto, elemento que genera las condiciones de sostenibilidad fiscal, así como de bancarización.

247. Esto no obvia que la entidad debe actualizar sus Planes Anuales de Inversión para garantizar que los compromisos en firme dispuestos en estos proyectos se vayan cumpliendo oportunamente, y así evitar caídas de niveles de servicio por falta de fondos comprometidos por el Estado en el caso de darse pagos en firme, esto implicaría una reversión de riesgos hacia el propio Estado.

248. En estos casos, el financiamiento del proyecto por parte del inversor privado no se considera como deuda pública, al ser un mecanismo de financiamiento para la provisión de un servicio empleando infraestructura pública, pero los modelos financieros si deben ser debidamente registrados con el fin de estimar los contingentes que se producen por la activación de riesgos que podrían generarse en el proyecto.

249. Previa la finalización de la etapa, es necesario identificar el nivel de aprobación ambiental requerida en función de la magnitud de la intervención, pudiendo ser:

- a. Certificado ambiental para proyectos de impacto no significativo o mínimo;
- b. Registro ambiental en proyectos de impacto medio, y requieren de planes de acción generados por la Entidad; y,
- c. Licencia ambiental emitida por el ente rector del ambiente, en los proyectos de medio a alto impacto, para lo cual se debe generar un Estudio de Impacto Ambiental y un Plan de Manejo Ambiental, que son integrantes de la licencia aprobada.

250. Estos requerimientos son necesarios para contratar proyectos ejecutados por administración directa y en proyectos contratados mediante la LOSNCP; en el caso de proyectos APP, los permisos ambientales suelen obtenerse luego de suscrito el contrato, pues los estudios y diseños definitivos se ejecutan durante la primera etapa de la ejecución contractual.

6.4 Ejecución de proyectos

251. La gestión de infraestructura requiere de distintos mecanismos de ejecución que permitan proveer servicios públicos de manera eficiente y adecuada, y con la adecuada calidad para satisfacer las necesidades de la población y del desarrollo productivo.

252. Sobre la base de esta premisa, el sistema jurídico ecuatoriano dispone de varias alternativas de llevar esa gestión, conforme el requerimiento que se presente, o el nivel de gestión que se desee contratar.

253. Entendiendo que las etapas de preinversión son necesarias pero complementarias para la etapa de inversión, la obra pública se puede ejecutar mediante:

- Administración Directa (NCI – 408-15)
- Contratación Tradicional (NCI – 408-16) (LOSNCNP)
- Gestión delegada, asociatividad, concesiones (NCI – 408-02) (Ley APP, LOEP, LOSPEE)

254. En el siguiente cuadro se presenta las particularidades de cada tema:

Tabla 7-1 – Modalidades de ejecución de infraestructura pública en Ecuador

Modalidad	Ejecutor	Personal y Equipo	Materiales	Etapas	Riesgo de la Entidad
Administración Directa	Unidades de construcción, obras públicas, mantenimiento	De la entidad Se contrata equipo solo que no disponga la entidad	Los puede producir la entidad como el caso de agregados. Se adquieren los restantes por procesos de contratación tradicional	Diseño Operación y Mantenimiento Construcción, conforme tamaño y complejidad	Todo el riesgo del proyecto es asumido por la entidad
Contratación Tradicional	Contratista	A cargo del contratista	A cargo del Contratista En algunos proyectos, los materiales o equipos pueden ser adquiridos por la entidad, aunque el pago lo realice el contratista	Construcción Mantenimiento durante el período de garantía Diseño solo en modalidad IPC (Art. 57 LOSCNP)	En el caso de emplear sistema de precios unitarios, los riesgos del proyecto están a cargo de la Entidad, salvo el riesgo de sobrecostos de construcción. En el caso de proyectos IPC, el riesgo de diseño es transferido al contratista. El contratista tendrá riesgos principalmente de resolución de conflictos y pago por parte de la Entidad
Gestión Delegada, Asociatividad, Concesiones ⁴⁰	Gestor Delegado	A cargo del gestor delegado	A cargo del gestor delegado	Diseño, construcción, operación y mantenimiento. Se ejecuta bajo niveles de servicio	Los riesgos se asignan a la parte que esté en mejor condición de gestionarlos, y sus definiciones serán la base para los análisis de Valor por Dinero y Sostenibilidad Fiscal

255. Estas modalidades difieren principalmente en la distribución de responsabilidades, riesgos, financiamiento y gestión del activo durante su ciclo de vida.

⁴⁰ Al ser proyectos que se estructuran mediante contratos de medio y largo plazo, con esquemas project finance, se los ha considerado para este análisis como uno solo, aunque en la práctica difieren en función de los riesgos de cada uno, y el valor por dinero que cada uno genera.

256. En el caso de administración directa, existe limitada normativa que regule su funcionamiento, basado principalmente en los esquemas orgánicos funcionales y procedimientos internos de las entidades, y complementado por normativa emitida por la CGE. Todos los procesos de adquisiciones, para disponer de recursos que no se encuentran disponibles dentro de la entidad (insumo de construcción, equipamientos, materiales, etc.), están ligados a los mecanismos definidos en la LOSNCP. Para este fin, las entidades disponen de reglamentos internos emitidos por la máxima autoridad institucional, para operativizar la ejecución y el control, la supervisión la realiza la propia entidad, y está a cargo del ingeniero encargado del área de ejecución.

257. Una de las principales limitaciones de la administración directa es la dificultad para identificar y rastrear con precisión los costos asociados a proyectos específicos, ya que los gastos suelen registrarse dentro de partidas generales de inversión, mantenimiento u operación. Esto puede afectar la trazabilidad financiera y la evaluación posterior de eficiencia y desempeño.

258. Para proyectos que por su complejidad, tiempo de ejecución u otro factor, se necesita la contratación del servicio de construcción, estas necesidades se canalizan a través de la LOSNCP, como se presenta a continuación:

- a. Licitación bajo Sistema de Precios Unitarios (Art. 48): la Entidad provee los estudios definitivos y es la responsable de la calidad de los mismos. El reconocimiento de la ejecución se basa en cantidades ejecutadas y aprobadas por la supervisión / fiscalización con base en un listado de precios unitarios presentados por el contratista en la etapa de licitación. El contratista tiene al menos 6 meses de período de prueba⁴¹ a partir del momento que ha finalizado la ejecución y se ha suscrito un acta de recepción provisional. Pueden ser sujetos o no a reajustes de precios por variaciones inflacionarias. Se enmarca en el estándar denominado DESIGN – BID – BUILD.
- b. Precio Fijo (Art. 54): La entidad desarrolla los estudios definitivos y el contratista presenta una oferta económica global para la ejecución de la obra. De la revisión de la información disponible de datos abiertos del SERCOP, el sistema no ha tenido aplicación, ya que en los pocos proyectos realizados (Ej. Plataforma Financiera Gubernamental de Quito) no existe claridad de quién es la responsabilidad de los estudios. Al igual que en el caso anterior, el contratista tiene al menos 6 meses de período de prueba. El proyecto tiene un supervisor de avance y control de calidad. Corresponde también a un sistema DESIGN – BID – BUILD. No es sujeto a reajuste de precios, el plazo es fijo.
- c. Ingeniería, Procura y Construcción - IPC (Art. 57): Incorporado en el año 2024 a la LOSNCP, este modelo permite que la contratación se realice con base en estudios preliminares o ingenierías básicas desarrolladas por la entidad, en la que se definen criterios de desempeño y servicio; el contratista asume el riesgo integral de ejecución, es decir, diseños definitivos, ejecución, y mantenimiento por un lapso de 1 año. El proyecto es a precio y plazo fijos, y puede tener modificaciones solo por elementos de fuerza mayor. Esto obliga que siempre se traten de proyectos de naturaleza plurianual. El proyecto tiene un supervisor de avance y control de calidad. Se pueden emplear modelos internacionales de contratación en todas las fases del proceso. Corresponde a un sistema DESIGN – BUILD.

259. En cualquiera de estas modalidades, la supervisión/ fiscalización de las obras puede ser realizada por personal propio de la entidad o mediante contratación especializada.

260. Finalmente, para el caso de construcción y gestión de infraestructura se dispone del mecanismo de gestión delegada, asociatividad, y concesiones. Dentro de estos existe el esquema especial que tiene la Ley Orgánica del Servicio Público de Electricidad que permite ejecutar proyectos por mecanismos similares a los

⁴¹ Artículo 365 del Reglamento a la LOSNCP

denominados PPA (Power Purchase Agreement) que se emplea en mercados internacionales, así como mecanismos de autogeneración hasta 100 MW.

261. El mecanismo de gestión delegada lleva a contratos de disponibilidad de servicio, por lo cual el gestor se encarga del diseño, construcción, operación y mantenimiento, incluyendo el financiamiento total o parcial de las obras. De esta manera, la base general de ejecución de la inversión es un modelo de Ingeniería, Procura y Construcción. El modelo general del proyecto de gestión se enmarca en esquemas Design, Build, Finance, Maintain, and Operate (DBFMO) u otros.

6.4.1 Valor Agregado Ecuatoriano - VAE

262. El sistema de contratación pública regido por la LOSNCP, con el objetivo de promover el desarrollo de la industria nacional, ha generado preferencias de contratación (Art. 49 RLOSCNP) a los proveedores que garanticen la incorporación de recursos de origen nacional al proyecto, bajo el esquema denominado como Valor Agregado Ecuatoriano. De este mecanismo se exceptúa el sistema IPC definido en el Art. 57 de la LOSNCP.

263. La metodología de cálculo del VAE se fundamenta en la participación de bienes, insumos, equipos, servicios y mano de obra de origen nacional incorporados en la ejecución del contrato. Los porcentajes de participación están definidos por el ente rector de la producción⁴², así como la Secretaría Nacional de Contratación Pública (SERCOP).

264. El porcentaje de Valor Agregado Ecuatoriano comprometido por el contratista constituye una obligación contractual de cumplimiento obligatorio durante la ejecución del proyecto. Su incumplimiento puede generar la aplicación de medidas administrativas y contractuales, incluyendo, en determinados casos, la terminación anticipada y unilateral del contrato por parte de la entidad contratante.

265. No obstante, en la práctica existe una limitación estructural para incrementar el Valor Agregado Ecuatoriano durante la fase de ejecución de una obra pública. Una vez adjudicado el contrato, el contratista debe ceñirse a las especificaciones técnicas, diseños y condiciones constructivas definidas en los estudios definitivos aprobados por la entidad contratante. Esto implica, que si el diseñador no ha generado un esfuerzo sustancial no solo en el marco científico del diseño, sino en la búsqueda de soluciones de ingeniería que generen Valor Agregado Ecuatoriano, es muy difícil lograr una mejora, con lo que en muchos de los casos las declaraciones realizadas por los contratistas son de difícil cumplimiento en la ejecución.

6.4.2 Gestión contractual

266. Los componentes centrales de la administración de proyectos de infraestructura pública, las NCI, la LOSNCP y la Ley APP, reconocen que la gestión contractual se lleva mediante el elemento denominado administrador de contrato.

267. Si bien sus funciones varían en función del marco jurídico de ejecución del contrato, existe un punto común en todos los esquemas: el administrador de contrato es el responsable de que la ejecución contractual permita alcanzar los objetivos para los cuales fue concebido el proyecto. Esto genera grandes responsabilidades administrativas, civiles y penales cuando corresponda.

268. El Administrador para cumplir esta función, dispone de facultades de gestión, coordinación y control suficientes para administrar el contrato dentro de los límites establecidos por la normativa vigente y por las directrices emitidas por las autoridades competentes de la entidad contratante.

269. En términos generales, la gestión contractual busca generar líneas de seguimiento de avance físico y financiero, resolución de dudas sobre la aplicabilidad contractual,

⁴² Literal a) del numeral 3 del Artículo 28 del Reglamento de la LOSNCP

levantamiento de requerimientos institucionales para su incorporación al proyecto, aplicación del régimen sancionatorio, coordinación interinstitucional, entre otros.

270. El administrador contractual, cuenta con el apoyo de equipos de supervisión y fiscalización⁴³, y son quienes le proveen la información que le permiten generar las acciones de gestión.
271. La gestión contractual adicionalmente tiene coordinación con otras áreas de las entidades, como:
- Planificación, quienes registran el avance de los proyectos para determinar el avance de los planes anuales de inversión, el seguimiento de indicadores institucionales, actualización de dictámenes de plurianualidad, etc.
 - Financiero, con el fin de generar los egresos presupuestarios, actualización de partidas presupuestario, control previo, seguimiento de garantías.
 - Ambiente y relaciones comunitarias, para la coordinación permanente de aplicación de medidas ambientales en función de los planes de gestión ambiental del proyecto. Adicionalmente son los encargados de las relaciones comunitarias del proyecto, incluyendo las fases de consulta y comunicación.
 - Asesoría jurídica, encargado de absolver dudas jurídicas por parte de la administración, así como la implementación de los actos administrativos que se vayan realizando de forma concurrente con la ejecución del proyecto.
 - Estudios, especialmente en el marco de los proyectos Design – Bid – Build, para la subsanación de los errores que podría presentarse durante la ejecución del proyecto, y que los diseñadores deban absolver.
272. Un elemento que presenta oportunidad de fortalecimiento es la comunicación interinstitucional, ya que actualmente durante los procesos de gestión no existe una claridad ante necesidades de requerimientos de esta naturaleza. Esta deficiencia se cubre con el principio de colaboración interinstitucional y de unicidad del Estado que determina el marco constitucional.
273. También como parte de la gestión están los mecanismos de registro diario, o conocidos como libros de obra o reportes diarios de obra. Estos elementos son sustanciales, pero se destaca que es la entidad contratante quien define los formatos, que de manera general son de llenado manual.
274. Una parte significativa de la gestión contractual está orientada a la gestión de cambios del contrato, cuyos procedimientos varían según el régimen jurídico y la modalidad de ejecución aplicable.
275. Como concepto inicial, en el Ecuador los contratos establecen un objeto contractual, que define el marco de ejecución del proyecto.
276. En el marco de la LOSNCP, en contratación tradicional por precios unitarios, se ha considerado que la Tabla de Cantidades y Precios refleja el alcance del proyecto, y que sus variaciones, o la necesidad de incorporación de ítems de ejecución implican modificaciones al contrato, para lo cual se dispone de 3 modalidades:
- Variaciones de cantidades que afectan al presupuesto (Art. 102 permite hasta el 5%);
 - Obras complementarias (Art. 100 permite hasta el 8%); y,
 - Órdenes de trabajo (Art. 103 permite hasta el 2%).

⁴³ En el Ecuador, el concepto de OVERSIGHT usual en proyectos de infraestructura, se ha dividido en SUPERVISIÓN y FISCALIZACIÓN, en la que la Supervisión usualmente es la parte administrativa de control, en tanto que la Fiscalización lleva las consideraciones de control per se orientadas a Control de Calidad, Mediciones, control de cronogramas, verificación de disposición de recursos.

277. En casos excepcionales, los incrementos en las 3 modalidades expuestas, puede llegar al 35% del presupuesto contratado, pero requerirá de Informes por parte de la CGE (Art. 101)
278. En los proyectos ejecutados mediante la modalidad de Ingeniería, Procura y Construcción (IPC), el alcance contractual se define principalmente a partir de requerimientos de desempeño, criterios que están alineados con metodologías internacionales de gestión de proyectos como el PMBOK. Bajo este esquema, el contrato se ejecuta bajo la modalidad de precio fijo o suma alzada (*lump sum*), por lo que los pagos se vinculan al cumplimiento de hitos contractuales previamente establecidos y no a cantidades de obra ejecutadas. Los cambios pueden generarse únicamente por eventos de fuerza mayor o variaciones del alcance del contrato.
279. En proyectos APP, de manera general, el alcance se define en función de requerimientos de desempeño y niveles de servicio, con riesgos transferidos, por lo que la inversión inicial (CAPEX) se considera a suma alzada (*lump sum*). En este caso, no existe reconocimiento de pago por obras realizadas, dado que la recuperación de inversiones se da por mecanismos de recuperación a través de niveles de servicio prestados, pudiendo ser por tarifas cobradas a los usuarios, pagos por disponibilidad del servicio pagados por la entidad contratante, o una mezcla de estos. La Ley APP establece cambios contractuales de alcance hasta en un 20% del monto de inversión.
280. En el caso de mecanismos asociativos bajo la LOEP, no existen definiciones sobre límites de variación, pero en todo caso los alcances deberán definirse en condición de requerimientos de desempeño de proyecto, y en los reglamentos de asociatividad que debe emitir previamente cada EP.
281. En los contratos sujetos a la LOSNCP, cualquier modificación que implique incremento económico requiere la actualización previa de las certificaciones presupuestarias para garantizar la accesibilidad a los fondos públicos.
282. En el caso de proyectos bajo gestión delegada o asociativa, los procesos de cambios o equilibrios contractuales deben contar con actualizaciones de los informes de sostenibilidad y riesgos fiscales, y de manera general se constituirán en procedimientos de reequilibrio financiero.
283. En proyectos ejecutados por administración directa, no existen límites ni restricciones de modificaciones, salvo los que la entidad se haya autodefinido en sus reglamentos internos, manuales de operación o las restricciones establecidas por la normativa presupuestaria
284. Finalmente, la gestión contractual comprende también las actividades relacionadas con el cierre del contrato, con la suscripción de las actas de recepción y terminación contractual, que se encuentran debidamente definidas en los diferentes marcos legales de ejecución que se han analizado.

6.5 Operación y mantenimiento

285. De manera general, la operación de los proyectos de infraestructura y su mantenimiento los realizan las entidades a través de sus unidades de obras públicas, facilidades, o de operación y mantenimiento, según su estructura organizacional.
286. La normativa de planificación y finanzas públicas no dispone de manera específica de metodologías para la planificación y programación de las actividades de operación y mantenimiento. En consecuencia, los recursos destinados a estas actividades suelen incorporarse como requerimientos anuales dentro de los presupuestos operativos institucionales, sin necesariamente estar vinculados a estándares de desempeño o niveles de servicio previamente definidos, o planes estructurados de mantenimiento y operación.

287. Una vez concluidos los procesos de inversión, las unidades responsables del seguimiento y control de los proyectos (usualmente las de Fiscalización o las de Concesiones), deben transferir el proyecto a las unidades señaladas anteriormente (NCI 408-29), incluyendo planos de construcción, planillas de ejecución, e incluso, debe entregarse los estudios mediante los cuales se ejecutó el proyecto.
288. Debe indicarse, que en la práctica, esta transferencia rara vez se realiza mediante procedimientos formalizados, y se limita a comunicaciones internas indicando la terminación del proyecto.
289. Las Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado (NCI 408-30 y 408-31), establecen los lineamientos aplicables a la operación y mantenimiento de la infraestructura pública. Entre sus principales disposiciones se encuentra la obligación de estructurar planes de mantenimiento, y que los definen en:
- Mantenimiento preventivo, de carácter diario o periódico con el fin de garantizar la puesta en servicio del activo;
 - Mantenimiento correctivo, cada vez que se descubre un problema de funcionamiento deficiente y se requiere restituir la maquinaria, las instalaciones o cualquier activo, a un estado de funcionamiento óptimo permitiendo reducir las reparaciones por emergencia.
290. La identificación de necesidades de mantenimiento preventivo periódico o correctivo genera nuevos requerimientos presupuestarios, los cuales deben incorporarse a los correspondientes ciclos de planificación e inversión institucional.
291. En el caso de intervenciones correctivas emergentes, normalmente dadas por eventos de caso fortuito o fuerza mayor, las entidades pueden recurrir a procedimientos de contratación asociados a declaratorias de emergencia emitidas por la máxima autoridad institucional.
292. Durante esta etapa, se debe identificar requerimientos ampliación, modernización o repotenciación de la infraestructura existente. Cuando ello ocurre, se activa el ciclo de inversión que se ha indicado en puntos anteriores.
293. Las entidades suelen disponer de equipos de operación y mantenimiento, que se ubican en las unidades de obras públicas, operaciones u otras denominaciones. Estas unidades cuentan con recursos y equipamiento en diferentes condiciones de operatividad, pero están sujetas a compras recurrentes de repuestos, materiales y equipos especializados, siendo cargas financieras muy importantes dentro de los presupuestos operativos de la entidad.
294. Al igual que en la práctica internacional, en el Ecuador, una de las razones que ha impulsado la utilización de mecanismos de gestión delegada se ha dado principalmente por la necesidad de eliminar deficiencias institucionales que han presentado varias entidades en lograr buenos niveles de mantenimiento de los activos, así como para mejorar los niveles de operación existentes. En este contexto, las unidades responsables de la operación y mantenimiento suelen generar las primeras evaluaciones conducentes a una implementación de un proyecto de gestión delegada.

6.6 Evaluación, control y cierre

295. Tanto el COPFPC como la NCI, tienen claramente identificado que al finalizar las diferentes etapas de inversión e iniciando las etapas de operación, deben realizarse las evaluaciones de los proyectos. Estas evaluaciones tienen como finalidad verificar el cumplimiento de los objetivos planteados, determinar la correcta incorporación de los activos no financieros a la contabilidad pública, identificar posibles controversias o litigios derivados de la ejecución, evaluar desviaciones presupuestarias y medir el cumplimiento de objetivos planteados acorde al Plan Nacional de Desarrollo u otros instrumentos de planificación sectorial

296. En los proyectos financiados por la Banca Multilateral, adicional al cierre indicado, se deben ejecutar las evaluaciones ex – post conforme las políticas del prestamista, que pueden incluir evaluaciones ambientales y sociales finales y documentar lecciones aprendidas para futuras intervenciones
297. De manera paralela, una vez concluida la fase de ejecución, se activan los compromisos financieros derivados de la operación de crédito, conforme a las condiciones de amortización y servicio de deuda acordadas entre las partes.
298. En los proyectos ejecutados por administración directa no existe un procedimiento formal de cierre contractual equivalente al de los contratos de obra pública. Sin embargo, las entidades deben generar los informes y más descargos de materiales que se han realizado, así como reportes finales para posteriores procesos de control y auditoría.
299. Para los proyectos ejecutados mediante contratación pública, la evaluación y cierre se complementan con procesos de cierre del proyecto en el Sistema Oficial de Contratación del Estado (SOCE), definidos en los Artículos 61 y 428 de la LOSNCP.
300. El proceso de evaluación y cierre de proyectos de gestión delegada, no solo implica cierre documental, sino el proceso de reversión al Estado del activo delegado. Esto implica la determinación de la vida útil remanente del activo, identificar posibles pasivos ambientales, sociales, laborales, financieros o legales acumulados durante la vigencia de la concesión o contrato de gestión delegada, y generar la transferencia de la operación y mantenimiento. Así mismo, es de especial importancia la actualización final del Expediente de Sostenibilidad y Riesgos Fiscales, en el cual se identificarán los riesgos que se han materializado durante la ejecución contractual.
301. En todos los casos, la comparación de los datos de planificación en relación con los datos reales permitirá determinar si los supuestos que viabilizaron el proyecto se cumplieron, o deben ser replanteados para los futuros ciclos de inversión del propio activo de infraestructura, así como de otros proyectos.
302. De esta manera, la evaluación y el cierre no constituyen únicamente una etapa final del proyecto, sino también una fuente de aprendizaje institucional que contribuye al fortalecimiento continuo de la planificación, ejecución y gestión de la infraestructura pública.

6.7 Valor por Dinero

303. El Valor por Dinero (Value for Money) (VpD o VfM) corresponde a un concepto desarrollado en los Estados Unidos de América desde los años 60, dentro del concepto denominado *Planning Programming Budgeting System (PPBS)*, en el cual el Gobierno buscaba determinar la eficiencia en la gestión de los proyectos públicos.
304. En los años 80, en el Reino Unido a través de la *National Audit Act* de 1983, se creó la National Audit Office, haciendo del VpD el marco central para evaluar el desempeño y la transparencia en el uso de los fondos públicos.
305. The Green Book⁴⁴, que es el marco de planeamiento de proyectos de infraestructura del Reino Unido, ha definido al Valor por Dinero como⁴⁵:

“El valor por dinero es un juicio equilibrado sobre el uso óptimo de los recursos públicos para alcanzar los objetivos de una propuesta. Este juicio se basa en la consideración de los siguientes factores:

⁴⁴ [16]

⁴⁵ The Green Book al momento de señalar el término PROPUESTA, se refiere al desarrollo de un plan de proyecto, y lo señala de la siguiente manera " **1.7** The Green Book refers to 'practitioners' throughout. This is a generic term referring to all those involved in developing, reviewing and approving spending proposals. The Green Book also refers to 'proposals'. This term refers generically to a developing plan for a project, programme, portfolio, policy or other potential application of the Green Book." [16]. En esta consideración, no debe entenderse por la propuesta comercial de un oferente dentro de un proceso de contratación pública, en cualquiera de sus modalidades.

- *El desempeño de la propuesta frente a sus objetivos y factores críticos de éxito. Las opciones que no permiten alcanzar los objetivos de la propuesta no pueden representar valor por dinero.*
- *Los costos y beneficios para la sociedad que son monetizables, es decir, que pueden expresarse en términos monetarios.*
- *Los costos y beneficios para la sociedad que no son monetizables, es decir, que no pueden expresarse en términos monetarios.*
- *El impacto financiero de la propuesta en el sector público.*
- *La forma en que los costos y beneficios se distribuyen entre distintos grupos sociales y distintos territorios, cuando ello resulte pertinente.*
- *El riesgo y la incertidumbre inherentes a la propuesta: las probabilidades de distintos grados de éxito o fracaso en el cumplimiento de los objetivos del gobierno, y la posibilidad de que los costos, beneficios e impactos distributivos difieran de los previstos.”*

306. Actualmente, el Valor por Dinero constituye uno de los estándares internacionales más utilizados para la toma de decisiones sobre inversión pública e infraestructura. El VpD no equivale simplemente a buscar el producto más barato, sino que, con base en el equilibrio en la repartición de riesgos, generar la mejor combinación entre costo, calidad, desempeño y sostenibilidad durante todo el ciclo de vida del proyecto. Es un pilar fundamental en las decisiones de compras públicas, inversiones de capital, proyectos de asociaciones público-privadas y desarrollo internacional. Su objetivo es asegurar que cada inversión aporte el máximo valor social y económico posible.

307. Con la promulgación de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera en el año 2015, se incorporó el VpD a la legislación ecuatoriana, mediante el siguiente texto:

“Art. 3...3.3. Valor por Dinero. Los proyectos públicos ejecutados bajo la modalidad de asociación público-privada deberán obtener el mejor resultado de la relación precio-calidad y obtener las condiciones económicamente más ventajosas para los usuarios finales de la obra, bien o servicio del que se trate.”

308. El VpD, de hecho, ahora es el elemento decisor en el Ecuador de la gestión de compras públicas tradicionales y de gestión delegada, y ha sido incorporado en los principales elementos de gubernamentales de proyectos que se ha venido analizado, como se presenta a continuación:

- a. Normas de Control Interno: En febrero de 2023 con la emisión de la nuevas NCI, se incorpora en el 408-02 y en lo pertinente señala:

“... se analizarán las propuestas de los oferentes que se alineen a los principios aplicables en las diferentes modalidades, se evaluarán las ofertas para conocer los aspectos significativos del grado de riesgo asumido por los potenciales prestadores y se examinará los resultados de las evaluaciones a efectos de seleccionar la oferta que asegure el mejor valor por dinero de entre los oferentes y que se adecuen a los objetivos originales.

...

Aquellos modelos económico-financiero que sirvieron de sustento para aprobar los proyectos de inversión mutua, se entenderán vigentes mientras subsistan los objetivos originales del proyecto que los respaldaron y por ende su distribución de riesgos, para que los lineamientos económicos-financieros sean los más ventajosos para los usuarios del proyecto de obra, bien o servicio. Existirán controles periódicos respecto del progreso del acuerdo de financiamiento de inversión mutua del proyecto, que busque mantener los objetivos originales de valor por dinero, comprobando si su distribución de riesgos es óptima y si el tratamiento contable se adecúa a las disposiciones emitidas por el órgano encargado de las finanzas públicas del Estado”

- b. La Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, de diciembre de 2023, señala:

“Art. 3 La Delegación a la Iniciativa Privada es excepcional. Esta excepcionalidad queda regulada de modo general en la presente Ley a través del ciclo del Proyecto APP y, en particular, estará justificada siempre que los respectivos proyectos generen Valor por Dinero”

- c. Con las reformas a la LOSCNP en el año 2025, se incorpora el siguiente texto:

“Art. 3.- Principios. - Para la aplicación de esta Ley, y priorizando el interés público por encima del privado respetando el marco constitucional y legal, se vigilará la integridad de los procedimientos y contratos quede ella se deriven, en estricto cumplimiento de la normativa. Se observarán especialmente los principios de legalidad, trato justo, participación nacional, seguridad jurídica, concurrencia, igualdad, sostenibilidad, simplificación, transparencia, integridad, del resultado; y, mejor valor por dinero; sin perjuicio de los establecidos en el Código Orgánico Administrativo y en otra normativa que fuere aplicable”

309. En términos prácticos, el Valor por Dinero constituye un análisis mediante el cual la entidad pública determina que, mediante la mejor estrategia de transferencia de riesgos, se defina la mejor modalidad de ejecución para alcanzar los objetivos del proyecto, con la combinación más eficiente de costo, calidad, plazo, nivel de servicio y sostenibilidad fiscal a lo largo del ciclo de vida de la infraestructura. Con esto, al haber incorporado el Valor por Dinero al sistema de ejecución de proyectos de infraestructura pública en el Ecuador, se obliga a las entidades a generar análisis previos a la decisión de la modalidad de ejecución del proyecto, es decir: i) administración directa, ii) contratación pública a través de precios unitarios, iii) contratación pública tradicional IPC, iv) gestión delegada.
310. El análisis de Valor por Dinero implica la generación del proyecto público referencial (o proyecto público de referencia), con el cual la entidad debe generar una radiografía de su realidad de ejecución, y con esto generar los escenarios para determinar cuál es la mejor estrategia de ejecución,
311. En todos los casos, el Valor por Dinero debe ser considerado desde la identificación del proyecto, mantenerse durante la estructuración técnica y financiera, incorporarse en la selección de la modalidad de ejecución y verificarse durante la operación y mantenimiento del activo y eventual cierre.
312. Debe indicarse que este concepto no está contemplado en el sistema de planificación pública, por lo que es necesario su incorporación, ya que en la práctica el Valor por Dinero podría suplir muchos de los requerimientos que actualmente dispone el sistema de planificación en la preparación de proyectos de inversión, tal como se ha podido demostrar en las Guías aprobadas por el Comité Interinstitucional de Inversiones Público – Privadas, en la que el sistema de planificación de APP tiene como su eje central el Valor por Dinero.
313. Si bien el concepto de Valor por Dinero presenta un mayor grado de desarrollo dentro de los esquemas de gestión delegada y asociaciones público-privadas, donde ha sido aplicado desde la expedición de la Ley APP en 2015, su incorporación al régimen general de contratación pública es relativamente reciente. En consecuencia, su aplicación práctica aún se encuentra en un proceso de maduración institucional y metodológica, pese a que los principios que lo sustentan son similares a las distintas modalidades de ejecución de infraestructura pública.
314. A pesar de los desafíos asociados a su implementación práctica, Ecuador se encuentra entre los países de la región que han incorporado de manera explícita el principio de Valor por Dinero tanto en los esquemas de asociaciones público-privadas como en el régimen general de contratación pública, consolidándolo progresivamente como un criterio transversal para la ejecución de proyectos de infraestructura.

7 CICLO PRESUPUESTARIO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

315. Cómo se ha podido revisar en el capítulo anterior, el desarrollo de infraestructura pública corresponde a un proceso recurrente de aplicación del ciclo presupuestario, el cual tiene su marco jurídico y de ejecución en el Código de Planificación y Finanzas Públicas.

316. Al ser un elemento obligatorio, las entidades deben regirse a este, con las limitaciones que presenta frente a la totalidad del ciclo de vida de la infraestructura pública.

317. El ciclo presupuestario es un proceso de aplicación imperativa y obligatoria para todas las entidades y organismos que integran el sector público. El proceso consta formalmente de seis fases sucesivas: 1) Programación presupuestaria, 2) Formulación presupuestaria, 3) Aprobación presupuestaria, 4) Ejecución presupuestaria, 5) Evaluación y seguimiento presupuestario, y 6) Clausura y liquidación presupuestaria.

318. Es sumamente importante dentro del marco de infraestructura tomar en consideración cual es la regla que define el COPFPC en relación con la temporalidad de los planes de inversión, para lo cual es necesario citar al COPFPC en los siguientes artículos:

a. El Artículo 58 señala:

“Art. 58.- Temporalidad de los planes y su expresión financiera. - Los planes de inversión serán cuatrianuales y anuales. La expresión financiera de los planes cuatrianuales permite la certificación presupuestaria plurianual, la continuidad de la ejecución de la inversión pública, deberá formularse y actualizarse en concordancia con los calendarios fiscales, la programación presupuestaria cuatrianual, los techos presupuestarios institucionales y de gasto.

En lo referente al Presupuesto General del Estado y empresas públicas de la Función Ejecutiva, el ente rector de las finanzas públicas emitirá las directrices sobre los techos presupuestarios globales, institucionales y de gasto considerando las prioridades institucionales definidas, su alineación a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y la progresividad y garantía de derechos constitucionales.

Para las entidades no contenidas en el inciso anterior, esta competencia le corresponderá al órgano que cada nivel de gobierno determine.

La expresión financiera de cada plan anual de inversiones es el respectivo presupuesto anual de inversión.”

b. El Artículo 87, por su parte, señala:

“Art. 87.- Programación fiscal plurianual y anual. - La programación fiscal del Sector Público no Financiero y Seguridad Social consolidada y la programación fiscal para cada sector referido en la clasificación del artículo innumerado a continuación del artículo 8 de este Código, será anual y plurianual para un periodo no menor de cuatro años. Todas las entidades del Sector Público No Financiero y Seguridad Social deberán elaborar y remitir la programación institucional al ente rector de las finanzas públicas conforme se establezca en la normativa técnica correspondiente.

El ente rector de las finanzas públicas, en sujeción a los límites, metas y objetivos fiscales determinados en el capítulo de las reglas fiscales, será responsable de la compilación y la presentación de la programación fiscal del Sector Público no Financiero y Seguridad Social consolidada y la programación fiscal sectorial, hasta el 30 de abril de cada ejercicio fiscal y servirá como marco obligatorio para la formulación y ejecución del Presupuesto General del Estado y la Programación Presupuestaria Cuatrianual, y referencial para otros presupuestos del Sector Público No Financiero y Seguridad Social, conforme las entidades comprendidas en el numeral 2.iii, 2.iv. y numeral 3 del artículo innumerado a continuación del artículo 8 del presente Código.

La actualización de la programación fiscal plurianual y anual deberá ser elaborada antes de la presentación de la proforma del Presupuesto General del Estado y se remitirá como un adjunto a la misma.

En el año que se posesiona el Presidente o Presidenta de la República hasta que se apruebe el Plan Nacional de Desarrollo; y simultáneamente la programación fiscal plurianual y anual de inicio de

gestión del Gobierno, registrará la programación fiscal plurianual y anual aprobada y actualizada en el año anterior.

La elaboración, compilación, consolidación, aprobación y actualización de la programación fiscal respetará en todo momento las competencias definidas por la Constitución y la Ley. Los fondos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de la Seguridad Social son propios de cada institución y distintos de los del fisco, por lo que la aplicación de este artículo no implicará ningún tipo de intervención o disposición por parte del gobierno central sobre estos fondos.”

319. La relevancia de esta disposición es fundamental para la ejecución de buena parte de los proyectos de infraestructura, usualmente cuando están en etapa de estudios o de construcción, y por la envergadura de estos, se ejecutan en al menos dos periodos fiscales, lo que obliga a que a lo largo del proceso deban actualizarse las autorizaciones de las entidades de planificación y finanzas públicas, y que se señala en las disposiciones transitorias y reformatorias:

“SEXTA.- A partir de la vigencia de este código, todos los proyectos plurianuales que cuenten con una asignación plurianual en el Presupuesto General del Estado formarán parte del Plan Anual de Inversiones; el ente rector de la planificación nacional evaluará la pertinencia de mantener dichos proyectos en el Plan Anual de Inversiones.”

320. El análisis normativo revela una marcada asimetría en la gobernanza fiscal del territorio, pues, mientras el ente rector de las finanzas públicas centraliza la coordinación interinstitucional mediante lineamientos obligatorios para las entidades nacionales, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) retienen una flexibilidad regulatoria diferenciada debido al carácter referencial de dichas directrices en el ámbito subnacional.

321. Con el propósito de asegurar la debida coordinación de los procesos interinstitucionales en cada fase, el ente rector de las finanzas públicas tiene la facultad de emitir lineamientos de cumplimiento obligatorio para el sector público. Se excluye de la obligatoriedad de estos lineamientos a los GADS, estableciendo que estas directrices tendrán un carácter únicamente referencial para ellos.

322. Sobre la base del contexto expuesto, se procede a analizar las etapas del Ciclo Presupuestario en el contexto de infraestructura pública.

7.1 Programación

323. La programación presupuestaria es la fase inicial donde, con base en los objetivos de la planificación y el escenario fiscal esperado, se definen los programas y proyectos de inversión a incorporar en el presupuesto, identificando sus metas, los recursos necesarios, los impactos esperados y los plazos para su ejecución.

324. La programación de la inversión pública, tanto anual como plurianual, está a cargo del ente rector de las finanzas públicas, que se incorpora luego que el ente rector de planificación prioriza las inversiones públicas; estos pasos se realizan en coordinación directa y permanente con las instituciones ejecutoras. Se otorga prioridad de financiamiento público a aquellos programas y proyectos que el ente rector de la planificación incluya formalmente en el Plan Anual de Inversiones (PAI).

325. El ordenamiento jurídico ecuatoriano, su contenido y finalidad están regulados por el Art. 97 del COPFPC, el cual define y desglosa los siguientes componentes para la inversión pública:

- Para el Presupuesto General del Estado (PGE) y las empresas públicas de la Función Ejecutiva, el ente rector de las finanzas públicas es el único encargado de emitir los techos globales, institucionales y de gasto. En el resto de las entidades del sector público, esta competencia corresponde al órgano determinado por cada nivel de gobierno.
- El ente rector de las finanzas públicas define los techos institucionales y los límites de recursos a certificar y comprometer. Cuando un proyecto de inversión supere los

cuatro años, se requiere una consulta previa a la entidad rectora de la planificación nacional para fijar los límites máximos dentro del Programa de Inversiones.

- c. Los techos presupuestarios se comunican a través de las directrices presupuestarias de cada ejercicio, tienen carácter vinculante y rigen para todo el año fiscal, aunque pueden actualizarse mediante reformas presupuestarias legalmente aprobadas.
- d. En proyectos ejecutados mediante asociaciones público-privadas (APP) o delegación al sector privado, el ente rector de las finanzas públicas está facultado para certificar y comprometer recursos vinculados a pagos por disponibilidad o aportes públicos durante todo el periodo contractual. Esto permite a las entidades del PGE otorgar certificaciones y establecer compromisos financieros plurianuales.
- e. Para los organismos externos al PGE, los límites plurianuales se calculan con base en los supuestos de transferencias del Estado Central, las regulaciones del código y las estimaciones específicas de cada institución.

326. Finalmente, la norma exige que toda programación presupuestaria guarde estricta concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, las directrices del presupuesto nacional y la planificación institucional de cada entidad.

7.2 Formulación y aprobación presupuestaria

327. Al respecto, la norma ecuatoriana determina respecto a la formulación presupuestaria, con base en lo determinado en el Art. 98 en adelante del COPFPC, los cuales se desarrollan a continuación:

7.2.1 Directrices generales y estandarización de proformas

328. La formulación consiste en la elaboración de proformas estandarizadas bajo clasificadores y catálogos presupuestarios únicos, diseñados para garantizar un manejo claro, comprensible y viable para la agregación y consolidación global.

329. Las entidades y organismos que conforman el PGE deben someterse obligatoriamente a las normas técnicas, directrices, catálogos y clasificadores emitidos por el ente rector del Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP).

330. Las proformas institucionales deben reflejar la totalidad de los ingresos y egresos previstos para el ejercicio fiscal. Se prohíbe taxativamente a cualquier entidad excluir recursos o mantener gastos fuera de su presupuesto.

331. Las máximas autoridades de las instituciones públicas tienen la obligación de remitir sus propuestas presupuestarias dentro de los plazos comunicados oficialmente por el ente rector de las finanzas públicas.

7.2.2 Formulación aplicada a la inversión pública e infraestructura

332. Dentro de las proformas presupuestarias, las entidades solo pueden incorporar programas y proyectos de inversión que consten de forma explícita en el Plan Anual de Inversión (PAI) o que cuenten con la prioridad técnica emitida por el ente rector de la planificación.

333. Toda planificación de gastos sean estos permanentes y no permanentes, debe respetar estrictamente el techo de gasto comunicado por Finanzas y alinearse con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la programación fiscal.

334. Como parte de esta fase, los GADS están obligados a estructurar de manera específica su propio Plan de Ejecución de Obras.

335. Las empresas públicas, la banca pública y los organismos de seguridad social deben integrar exclusivamente actividades y proyectos calificados según los procedimientos determinados por el COPFPC y sus leyes respectivas.

7.2.3 Universalidad de recursos y restricciones de gasto

336. Todos los fondos recaudados o recibidos por las instituciones del PGE constituyen recursos públicos. Ninguna entidad puede definir el uso de dichos fondos de forma directa o autónoma, exceptuando las reglas específicas de los ingresos por autogestión.
337. Las preasignaciones determinadas en la Constitución deben registrarse obligatoriamente como asignaciones de gasto anual en el PGE. Queda estrictamente prohibido crear nuevas preasignaciones presupuestarias que no tengan origen constitucional.
338. El Estado debe garantizar la transferencia oportuna de los ingresos, permanentes y no permanentes, destinados a los GAD. Sin embargo, ante eventos de fuerza mayor, el ente rector de las finanzas públicas está facultado para anticipar estas transferencias dentro del mismo año fiscal.
339. Se prohíbe de forma general a las entidades públicas realizar donaciones o asignaciones no reembolsables a personas naturales o jurídicas privadas. Únicamente se exceptúan los casos regulados por la Presidencia de la República que cuenten con una partida presupuestaria específica.

7.2.4 Consolidación y elaboración de la proforma presupuestaria

340. La proforma del PGE debe incluir obligatoriamente una partida presupuestaria para atender contingencias derivadas de riesgos fiscales. Esta asignación no puede superar el 3% del gasto total del PGE - restando la participación correspondiente a los GAD - y su aplicación no puede afectar a los sectores prioritarios.
341. Para garantizar el control, la proforma del PGE debe acompañarse de anexos justificativos de ingresos y egresos, junto con las estimaciones formalizadas de: gasto tributario, subsidios, pasivos contingentes, gasto para el cierre de brechas de equidad, el resumen de las estrategias fiscales, el informe de Notas del Tesoro y el Plan Financiero del Tesoro Nacional.
342. El ente rector del SINFIP revisará, reformará y consolidará las proformas institucionales basándose en las directrices y la disponibilidad real de recursos. Si una entidad no presenta su proforma a tiempo, Finanzas la elaborará de oficio sin perjuicio de las responsabilidades legales aplicables.
343. Finanzas debe coordinar con el ente rector de la planificación nacional para la estructuración del componente de inversión pública de la proforma y para la elaboración de la Programación Presupuestaria Cuatrianual. Ambos instrumentos se remitirán a la Presidencia de la República para su posterior envío y tratamiento en la Asamblea Nacional.

7.2.5 Transferencia de competencias y responsabilidades legales

344. Cuando se ejecute la transferencia de nuevas competencias⁴⁶ a los GADS, el presupuesto de estos debe incluir los recursos correspondientes⁴⁷, realizándose en el mismo acto la reducción presupuestaria equivalente en la entidad pública de origen.
345. La responsabilidad directa sobre el cumplimiento del diseño y consolidación de la proforma presupuestaria recae sobre el Ministerio de Economía y Finanzas. Su inobservancia o incumplimiento será sancionado de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

⁴⁶ Las competencias se han definido constitucionalmente como las actividades que debe ejercer el Gobierno Central o los Gobiernos Subnacionales, y se rige por el *Capítulo Cuarto: Régimen de Competencias* establecido en la Constitución de la República

⁴⁷ Artículo 273 de la Constitución de la República

7.3 Ejecución presupuestaria

346. Al respecto, la norma ecuatoriana refiere a la ejecución presupuestaria, la cual está regulada desde el Art. 113 del COPFPC, a continuación, se desarrolla un resumen estructurado y sintetizado de las normas aplicables a la ejecución presupuestaria en cuatro ejes técnico-operativos fundamentales. Esta estructura permitirá analizar la rigidez procedimental, el control de la inversión en obras y el margen de flexibilidad fiscal en el Ecuador:

7.3.1 Definición, gobernanza y ámbito de aplicación

347. La ejecución presupuestaria comprende el conjunto de acciones orientadas al uso óptimo del talento humano y de los recursos materiales y financieros institucionales. Su meta es asegurar la obtención de bienes, servicios y obras bajo los criterios de cantidad, calidad y oportunidad planificados.

348. El ente rector de las finanzas públicas ejerce la potestad privativa para dictar las disposiciones que regulan la programación de la ejecución, modificaciones, compromisos, devengamientos y pagos. Estas directrices poseen un carácter obligatorio para todas las entidades del Sector Público No Financiero (SPNF).

7.3.2 El flujo de gestión del gasto: certificación, compromiso y obligación

349. Ninguna entidad u organismo público tiene la facultad de contraer compromisos, celebrar contratos, dentro de los cuales se incluye los de obra pública, ni autorizar obligaciones sin contar previamente con la emisión de la respectiva certificación presupuestaria.

350. Los créditos presupuestarios quedan legalmente comprometidos en el momento en que la autoridad emite un acto administrativo expreso que decide la realización del gasto. La norma determina que:

- a. Bajo ninguna circunstancia se pueden adquirir compromisos para un fin distinto al previsto en el presupuesto aprobado.
- b. El compromiso subsiste formalmente en el sistema hasta que las obras se ejecuten, los bienes se entreguen o los servicios se presten.
- c. El compromiso puede ser anulado de forma parcial o total en tanto la obligación aún no sea exigible.

351. La obligación presupuestaria se genera y liquida definitivamente bajo dos escenarios: 1) pagos excepcionales sin contraprestación autorizados por la norma técnica, o 2) al recibir formalmente de terceros las obras, bienes o servicios adquiridos mediante acto administrativo válido.

352. Las obligaciones contables acumuladas con una antigüedad de cinco o más años pueden ser dadas de baja del sistema. Para ello, se requiere un informe motivado y favorable de la máxima autoridad de la entidad y la notificación a Finanzas, siempre que no existan soportes de regularidad ni litigios o reclamaciones pendientes. No obstante, cualquier obligación retirada podrá reincorporarse en la contabilidad si la parte interesada lo solicita y justifica debidamente.

7.3.3 Régimen de modificaciones y límites de flexibilidad presupuestaria

353. El ente rector de las finanzas públicas está facultado para aumentar o disminuir los ingresos y gastos fijados en el PGE hasta por un máximo del 5% respecto a las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional, sin embargo, la norma establece excepciones las mismas que se detallan a continuación:

- a. Se prohíbe disminuir los ingresos de la Seguridad Social, las asignaciones para el tratamiento de Enfermedades Raras, Huérfanas y Catastróficas, y los presupuestos de Educación Superior.
 - b. Los incrementos presupuestarios destinados a operaciones de manejo de pasivos o ejecuciones derivadas de estados de excepción dictados por la Presidencia de la República no computan dentro de este techo.
 - c. El aumento o disminución en los presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados solo procede si varían los ingresos permanentes o no permanentes que les corresponden por ley. Las reducciones aplicadas a los GAD no pueden ser utilizadas para financiar nuevos egresos.
354. Los incrementos de gasto dentro del margen del 5% no pueden vulnerar las reglas fiscales vigentes. Todo incremento presupuestario debe contar obligatoriamente con el respectivo financiamiento y no puede alterar el límite de endeudamiento aprobado por la Asamblea Nacional. Las instituciones ajenas al PGE no pueden aprobar presupuestos o reformas que asuman transferencias desde el PGE que no estuvieran contempladas originalmente.
355. Durante la fase de ejecución presupuestaria, solo se pueden incorporar al PAI aquellos programas o proyectos de infraestructura e inversión que hayan sido priorizados por el ente rector de la planificación nacional. Asimismo, cualquier incremento en los presupuestos de inversión totales de una entidad o la adición de nuevos proyectos requiere el dictamen favorable mandatorio de la entidad rectora de la planificación. En los demás casos de traspasos ordinarios, las modificaciones se gestionan de forma directa por cada entidad ejecutora.
356. Si las necesidades de la ejecución presupuestaria exigen un incremento de ingresos, gastos o financiamiento que supere el límite del 5%, el presidente de la República, a requerimiento de Finanzas, debe solicitar la aprobación explícita de la Asamblea Nacional. Esta solicitud puede presentarse en cualquier momento del año fiscal e iniciará un trámite de modificación que incluirá una exposición justificativa, el detalle técnico de los cambios y la certificación del financiamiento indexado a las reglas fiscales.

7.3.4 Gestión de contingencias y mitigación de riesgos fiscales

357. El ente rector de las finanzas públicas puede realizar reformas presupuestarias con cargo a la asignación de contingencias fiscales con el único propósito de cubrir el incremento de gastos derivado de la materialización de riesgos fiscales.
358. El seguimiento, uso y evaluación de estas modificaciones por riesgo deben ser incorporados y expuestos de manera transparente en la evaluación global semestral del PGE. Los procedimientos operativos de este fondo se rigen bajo su reglamento específico.

7.4 Evaluación y seguimiento de la inversión

359. Posiblemente uno de los puntos más relevantes para determinar si la calidad y oportunidad del gasto e inversión público ha cumplido su objetivo, es la realización de la Evaluación y Seguimiento de la Inversión. Esta fase consiste en la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos, el análisis de las variaciones y desviaciones observadas, y la recomendación de medidas correctivas de la inversión realizada, y se encuentra regulado en el Art. 119 del COPFPC en adelante, desarrollados en la continuación:
- a. Esta fase del ciclo presupuestario constituye el mecanismo de control y auditoría de gestión del gasto público. Su alcance comprende la medición integral de los resultados físicos y financieros obtenidos, así como la evaluación de los efectos reales producidos por la acción estatal.

- b. Obliga al sector público a realizar un análisis técnico sobre las variaciones y desviaciones observadas respecto a la planificación original, determinando sus causas subyacentes y formulando de manera mandatorio las recomendaciones y medidas correctivas necesarias para reorientar el gasto.
- 360. La norma distribuye las responsabilidades de control interno y rendición de cuentas de manera diferenciada según el nivel de gobierno. El titular o máxima autoridad de cada entidad u organismo público es el responsable legal directo de coordinar y ejecutar evaluaciones físicas y financieras periódicas sobre sus presupuestos institucionales.
- 361. El ministro a cargo de las finanzas públicas está obligado a efectuar una evaluación financiera global trimestral del Presupuesto General del Estado. Este informe técnico consolidado debe ponerse en conocimiento del Presidente de la República y de la Asamblea Nacional en un plazo improrrogable de 45 días contados a partir de la finalización de cada trimestre. Se impone una regla análoga para las unidades financieras y de planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). En el ámbito de sus competencias territoriales, cada alcalde, prefecto o presidente de junta parroquial, debe presentar un informe de ejecución presupuestaria semestral ante sus respectivos órganos legislativos locales dentro de un plazo máximo de 90 días después de terminado cada semestre.
- 362. Todos los informes institucionales de evaluación presupuestaria deben remitirse formalmente al ente rector de las finanzas públicas, actuando en estricta coordinación metodológica con el ente rector de la planificación nacional.
- 363. La ley establece una cláusula mandatoria de difusión ciudadana, lo que significa que todos los informes de evaluación presupuestaria física y financiera deben ser públicos, transparentes y de libre acceso, con el objetivo de viabilizar el control social y la veeduría civil (un eje fundamental alineado a los principios de la iniciativa CoST).
- 364. El ente rector de las finanzas públicas retiene de forma privativa la facultad para dictar y expedir las directrices, reglamentos, metodologías e instructivos que regulan el seguimiento y la evaluación financiera de la ejecución del gasto público.
- 365. Todas las disposiciones emitidas por la autoridad fiscal en esta materia poseen el carácter de estricto cumplimiento obligatorio para la totalidad de las entidades, organismos e instituciones que integran el sector público en todos sus niveles.

7.5 Clausura y liquidación presupuestaria

- 366. De conformidad con el Art. 121 del COPFPC, los presupuestos del sector público se cierran el 31 de diciembre de cada año. A partir de esa fecha, está prohibido adquirir nuevos compromisos u obligaciones con cargo a ese presupuesto.
- 367. Los compromisos anuales que no se concretaron, es decir, en los valores no devengados hasta fin de año, quedan anulados. Los compromisos plurianuales no se anulan, pero pueden ser reprogramados.
- 368. El ente rector de finanzas puede convalidar ciertos compromisos del año anterior para el nuevo periodo, pero sin que esto aumente el límite presupuestario (techo) de la institución. Tras la clausura, se da paso al cierre contable.
- 369. Respecto a la liquidación del presupuesto, el Art. 122 del COPFPC, establece que la liquidación tanto del Presupuesto General del Estado como del resto del sector público debe oficializarse a más tardar el 1 de marzo del año siguiente, mediante un Acuerdo emitido por el ente rector de las finanzas públicas.

7.6 Componente de endeudamiento público

- 370. Respecto a componente de endeudamiento público, el Art. 123 COPFPC, el endeudamiento público es el conjunto de obligaciones financieras del sector público, en las que el Estado recibe recursos que debe devolver a futuro. El sistema

se encarga de normar, programar, negociar, contratar, registrar y controlar todas estas operaciones para una gestión eficiente.

371. Los elementos que constituyen la deuda pública son:

- a. Contratos de mutuo, bonos, convenios de novación y obligaciones con sustitución de deudor.
- b. Deudas no pagadas de presupuestos clausurados.
- c. Deudas con la Seguridad Social (IESS, ISSFA, ISSPOL): Se subraya que estas obligaciones bajo ningún mecanismo pueden ser desconocidas.

372. Se excluye del endeudamiento público las siguientes transacciones o instrumentos:

- a. Obligaciones pendientes que se paguen en el mismo año fiscal.
- b. Los convenios de pago que contemplen o no costos, cuya entrada en vigencia no provoca de forma inmediata una extinción de las obligaciones ni traspaso de propiedad;
- c. Derechos contractuales originados o vinculados a operaciones ordinarias que no requieran garantía soberana;
- d. Las obligaciones pendientes de pago que sean canceladas en el mismo ejercicio fiscal de su devengo;
- e. Cualquier título valor o nota del tesoro con un plazo de menos de trescientos sesenta (360) días; superado ese plazo, todo título valor constituye parte del endeudamiento público.
- f. Para el caso de empresas públicas se excluyen todos los contratos de mutuo del tipo crédito con proveedores que no requieran garantía soberana; y,
- g. Si no se requiere garantía soberana, para el caso de banca y las entidades de intermediación financiera públicas se excluyen todas las operaciones que realicen para solventar sus necesidades de liquidez y aquellas destinadas a la intermediación financiera.
- h. Líneas contingentes contratadas por el Banco Central del Ecuador para atender necesidades de liquidez.

373. El ente rector de las finanzas puede negociar deudas anticipadamente basándose en la planificación cuatrianual. Los recursos obtenidos no tienen un destino rígido predeterminado más allá de lo establecido en la Constitución. Esto permite reasignar los fondos de manera ágil entre distintos programas y proyectos según cómo avance su ejecución presupuestaria.

374. Respecto a los pasivos contingentes, son obligaciones latentes que solo se hacen efectivas si ocurre un evento futuro incierto (por ejemplo, cuando el Estado otorga garantías soberanas a favor de entidades públicas, emite bonos vinculados a pagos o asume contingentes internacionales). Un pasivo contingente solo se convierte oficialmente en deuda pública cuando se cumple la condición que lo origina y el pago se vuelve exigible, debiendo seguir los mismos procesos de contratación regular.

7.6.1 Del endeudamiento, destino de los recursos y de los proyectos

375. Al respecto, la sección II del COPFPC, establece que, las entidades públicas solo pueden endeudarse de forma exclusiva para:

- a. Programas.

- b. Proyectos de inversión:
 - i. para infraestructura; y,
 - ii. que tengan capacidad financiera de pago.
 - c. Refinanciamiento de deuda pública externa o renegociación de deuda pública interna en condiciones más beneficiosas para el país.
376. Está prohibido endeudarse para cubrir gasto permanente. La única excepción es para salud, educación y justicia, siempre y cuando el Presidente de la República califique formalmente una situación como excepcional.
377. La entidad u organismo que contrata la deuda es la responsable directa de ejecutar el proyecto o programa. En el caso de proyectos vinculados al Presupuesto General del Estado, el ente rector de las finanzas públicas (Ministerio de Finanzas) designará mediante resolución a la entidad responsable.
378. Se permite al Gobierno Central pagar obligaciones pendientes de presupuestos clausurados (como devoluciones de IVA, prestaciones de salud, sentencias judiciales o laudos arbitrales) utilizando títulos de deuda pública y certificados de tesorería, bajo las siguientes condiciones:
- a. Se requiere la petición y aceptación de ambas partes.
 - b. Las entidades públicas que reciban estos títulos pueden venderlos a valor de mercado (incluso si está por debajo de su valor nominal o "par"), pero nunca por debajo del valor real de mercado.
 - c. El uso de este mecanismo de pago no puede superar el 3% del PIB.
379. El ente rector de las finanzas públicas establecerá las regulaciones adicionales que requieran para la implementación de este mecanismo

8 PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS EXTRANJERAS

8.1 Aportación de Valor Agregado

380. La participación de empresas extranjeras en el Ecuador ha sido sustancial para el desarrollo de competencias locales a lo largo de la historia de la construcción de infraestructura.
381. Casos como la construcción del ferrocarril (Archer Harman (de Virginia) y Edward Morley), del Sistema de Oleoducto Trans Ecuatoriano (Williams Brothers – Consorcio TEXACO GULF), carretera Manta – Quevedo (J.A. Jones), la presa Daniel Palacios (Impregilo), o la Refinería de Esmeraldas (Sumitomo – Chiyoda), son ejemplos de cómo la participación de empresas extranjeras ha aportado al desarrollo de la infraestructura del Ecuador. Estas intervenciones facilitaron la transferencia de conocimientos técnicos y permitieron que profesionales ecuatorianos adquirieran experiencia en proyectos de gran escala y complejidad, así como aportar al desarrollo económico y social.
382. Sin embargo, las necesidades actuales de infraestructura continúan siendo significativas (sección 5 expuesto anteriormente) y, en muchos casos, superan las capacidades financieras y técnicas disponibles localmente. El crecimiento de las ciudades implica una alta demanda de infraestructura con estándares internacionales, como es el caso del Metro, Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, o Plantas Desalinizadoras; por lo que se plantea la necesidad de contar con empresas internacionales que puedan contribuir nuevamente a la transferencia de conocimientos y desarrollo.
383. Simultáneamente, el desarrollo de mercados energéticos y de infraestructura delegada, es un importante campo para la participación de empresas extranjeras en condición de Inversión Extranjera Directa, permitiendo la generación de competencias locales especialmente para generar las capacidades de acceso a financiamiento estructurado internacional, y que paulatinamente hará que la banca local también participe del mercado de financiamiento de infraestructura.
384. Las oportunidades de inversión extranjera se afianzan en condiciones que ha generado el sistema jurídico nacional como:
- En contratación pública bajo la LOSNCP, para la ejecución de proyectos IPC, es posible emplear modelos internacionales de preparación y ejecución de contratos, lo que permite que se implementen modelos como los de FIDIC⁴⁸ o los de NEC⁴⁹ para la ejecución de este tipo de proyectos.
 - En gestión delegada, el Ecuador ha dado una gran importancia a la colaboración de gobiernos cooperantes y de la banca multilateral, para preparar la base normativa, lo que ha despertado un apetito en la cartera de infraestructura delegada que está en pleno desarrollo.
 - En el sector de infraestructura eléctrica, la búsqueda de implementar modelos contractuales de tipo PPA, son elementos para atraer la inversión de empresas extranjeras que han aplicado estos modelos de ejecución.
385. La participación de empresas internacionales tiene mucha mayor relevancia en proyectos de gestión delegada, principalmente en el conocimiento que tienen sobre la generación de estructuras de gobernanza adecuadas para esos proyectos, incluyendo los accesos a mercados financieros especializados en infraestructura, que podrían iniciarse con los de la BMI.
386. Asimismo, la utilización de vehículos financieros como fideicomisos nacionales e internacionales permite canalizar inversión hacia infraestructura pública, o,

⁴⁸ FIDIC (Federación Internacional de Ingenieros Consultores), ha desarrollado modelos contractuales para ejecución de proyectos de construcción. Estos modelos corresponden a proyectos de construcción, así como modalidades de Design – Build, túneles, entre otras.

⁴⁹ NEC (New Engineering Contract), son modelos de contratos emitidos por el Institution of Civil Engineers del Reino Unido

infraestructura privada que contribuyan a suplir necesidades por deficiencia en la infraestructura pública, como es el caso de la autogeneración eléctrica.

387. Los acuerdos comerciales internacionales suscritos por Ecuador establecen mecanismos que facilitan la participación de empresas provenientes de los países suscriptores. En determinados umbrales y condiciones, estas empresas pueden recibir un tratamiento equivalente al de los proveedores nacionales, manteniendo simultáneamente mecanismos de protección y preferencia para la industria local cuando corresponda.

8.2 Requisitos regulatorios

388. La participación extranjera para infraestructura pública está contemplada en la LOSNCP, el RLOSNC, la LAPP y el RLAPP. Debajo los aspectos más relevantes como la obligatoriedad de contar con RUP⁵⁰, la forma de acreditación en el extranjero y la posibilidad de participar mediante consorcio.

389. La participación extranjera en proyectos de infraestructura pública en el Ecuador se encuentra permitida dentro del régimen general de contratación pública, aunque sujeta a una serie de requisitos legales, financieros, societarios y operativos previstos principalmente en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC), su reglamento, la legislación societaria y la normativa aplicable a asociaciones público-privadas.

390. En términos generales, el sistema ecuatoriano adopta un modelo abierto a la participación internacional. El Reglamento General a la LOSNC reconoce expresamente la posibilidad de que oferentes extranjeros participen en procedimientos de contratación pública, siempre que cumplan las condiciones generales de capacidad legal, financiera y técnica exigidas a cualquier contratista. Esto permite la concurrencia de empresas extranjeras en proyectos de infraestructura vial, energética, portuaria, aeroportuaria, minera y de servicios públicos.

391. Uno de los principales requisitos para contratar con el Estado es la inscripción y habilitación en el Registro Único de Proveedores (RUP). La normativa establece que los contratistas deben encontrarse habilitados al momento de presentación de ofertas, adjudicación y suscripción del contrato. Sin embargo, el reglamento prevé excepciones relevantes para ciertos esquemas de contratación internacional, particularmente en procesos financiados mediante cooperación internacional, organismos multilaterales o mecanismos especiales de financiamiento. En estos casos, la contratación puede regirse por normas internacionales, acuerdos específicos o procedimientos acordados entre las partes financiadoras y el Estado ecuatoriano.

392. La normativa también facilita la participación de operadores internacionales mediante consorcios o asociaciones temporales. Los oferentes extranjeros pueden asociarse con compañías nacionales o con otros operadores internacionales, asumiendo responsabilidad solidaria e indivisible frente a la entidad contratante y terceros. En estos casos, el reglamento exige la designación de un representante o procurador común con poderes suficientes para actuar durante el procedimiento de contratación y la ejecución contractual.

393. En materia financiera, el régimen reconoce la posibilidad de acreditar solvencia económica mediante documentación emitida en el país de origen del oferente. Esto resulta particularmente importante para empresas extranjeras que no mantienen operaciones permanentes en el Ecuador al momento de participar en un procedimiento. Adicionalmente, para determinados contratos de mayor cuantía, la normativa exige que las personas jurídicas acrediten un tiempo mínimo de existencia legal, requisito orientado a asegurar experiencia y estabilidad corporativa en proyectos complejos de infraestructura.

⁵⁰ Este requerimiento es exclusivo si se desea participar en procesos de contratación bajo la LOSNC.

394. Las entidades contratantes también pueden exigir el cumplimiento de índices financieros mínimos definidos en los pliegos de contratación, particularmente en proyectos de alta inversión o elevado riesgo técnico. En la práctica, estos requisitos suelen relacionarse con patrimonio, liquidez, endeudamiento y capacidad operativa del oferente.
395. Aunque el sistema permite amplia participación extranjera, la normativa incorpora mecanismos destinados a promover participación nacional y transferencia de capacidades locales. En licitaciones de obras de mayor cuantía, el reglamento exige desagregación tecnológica⁵¹ y porcentajes mínimos de participación ecuatoriana, incentivando la incorporación de proveedores, mano de obra y componentes nacionales dentro de los proyectos de infraestructura.
396. La legislación ecuatoriana también contempla reglas especiales para contrataciones ejecutadas en el extranjero o financiadas mediante organismos internacionales. En estos casos, pueden aplicarse prácticas internacionales de contratación, reglas de organismos multilaterales o disposiciones previstas en acuerdos de financiamiento y cooperación. Este régimen ha sido particularmente relevante en proyectos financiados por bancos multilaterales, agencias de cooperación y esquemas gobierno a gobierno.
397. Respecto de empresas públicas extranjeras, el reglamento prevé que las contrataciones puedan sujetarse a tratados, convenios internacionales o regímenes especiales. Esto ha permitido la participación de empresas estatales extranjeras en proyectos estratégicos de infraestructura bajo modelos de cooperación bilateral o financiamiento soberano.
398. Desde la perspectiva societaria, la Ley de Compañías establece una restricción relevante cuando la participación extranjera implique ejecución de obra pública, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales. En estos casos, la compañía extranjera contratista debe establecerse jurídicamente en el Ecuador. Esta exigencia busca garantizar sometimiento a jurisdicción nacional, control regulatorio y capacidad de supervisión por parte de las autoridades ecuatorianas.
399. En el ámbito de APP, el régimen ecuatoriano mantiene una lógica especialmente abierta a la inversión extranjera. La Ley APP dispone que los contratos se adjudican mediante concursos públicos sin restricciones generales para proponentes internacionales, permitiendo igualdad de participación entre operadores nacionales y extranjeros. El reglamento refuerza este principio mediante disposiciones que garantizan igualdad de trato y libre concurrencia en los procesos competitivos.
400. No obstante, los participantes en proyectos APP deben cumplir requisitos habilitantes relacionados con capacidad legal, experiencia técnica, solvencia financiera y cumplimiento de condiciones establecidas en los pliegos de bases. Dada la complejidad y duración de este tipo de proyectos, los procesos APP suelen incorporar exigencias técnicas y financieras significativamente más rigurosas que las previstas en contratación pública ordinaria. La constitución de una compañía en el Ecuador es requisito para la ejecución de estos proyectos.
401. En conjunto, el régimen ecuatoriano combina apertura a la inversión extranjera con mecanismos de control estatal, requisitos de capacidad técnica y financiera, exigencias de presencia jurídica local y políticas de promoción de participación nacional. Esto configura un sistema que busca atraer inversión y experiencia internacional para el desarrollo de infraestructura pública, sin renunciar a objetivos de supervisión, transferencia tecnológica y fortalecimiento de capacidades locales.

⁵¹ La Desagregación Tecnológica definida en el Artículo 88 de la LOSNCP, señala "La transferencia e innovación tecnológica, el uso de tecnologías libres y la desagregación de componentes o tecnológica, a las que se refiere el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, serán considerados como criterios aplicables a la contratación pública, conforme lo regule el Reglamento. Es el proceso obligatorio de descomponer un proyecto en sus elementos técnicos y económicos. Su fin es identificar qué partes pueden ser ejecutadas por la industria y mano de obra nacional

9 TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN

9.1 Sistemas de información pública

9.1.1 Marco constitucional

402. La transparencia y la publicidad de las actuaciones públicas son principios que forman parte del núcleo de la Constitución de la República, por lo que están contenidos a lo largo de todo su articulado. Los podemos encontrar, en relación con el objeto del presente estudio, principalmente en los artículos 18, 100, 204 y siguientes, 227, 288 y 297.

403. El artículo 18, número 2 de la Constitución de la República del Ecuador establece que todas las personas tienen derecho a acceder libremente a la información generada en entidades públicas o privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. El acceso a la información pública tiene el rango de derecho constitucional en nuestro marco jurídico.

404. El artículo 100 regula la participación en los gobiernos autónomos descentralizados, y se menciona expresamente como objetivo el fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social. Por su parte, los artículos 204 y siguientes de la Constitución regulan la Función de Transparencia y Control Social (también denominado Quinto Poder del Estado), la cual tiene entre sus deberes asegurar la transparencia de forma transversal en la función pública, mediante el ejercicio de las distintas competencias que se le han asignado (principalmente, la designación de autoridades de control y la promoción de mecanismos de participación ciudadana).

405. El artículo 227 tiene especial relevancia porque establece los principios bajo los cuales debe actuar la administración pública. Por su importancia, lo transcribimos:

“La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.” Podemos ver como la participación y la transparencia son principios fundamentales de la actuación administrativa.

406. Especial relevancia tiene el artículo 288, el cual se refiere a las compras públicas, bajo las cuales se realizan buena parte de los procesos de contratación de infraestructura pública:

“Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.”

407. Por su parte, el artículo 297, que se encuentra en el capítulo que regula el Presupuesto General del Estado, establece que todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo para su evaluación, y las instituciones que reciban fondos públicos se someterán

“a las normas que las regulan y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público.”

408. Adicionalmente, podemos mencionar que el acceso a la información pública está garantizado por la acción constitucional de acceso a la información pública, contemplado en el artículo 91 de la Constitución. Esta acción judicial constitucional tiene por objeto garantizar el acceso a la información pública cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna

409. Como podemos ver de este mapeo general, nuestro régimen constitucional contempla el acceso a la información pública como un derecho constitucional, y a la

transparencia y participación ciudadana como principios fundamentales de toda actuación pública, y las establece como principios de toda actuación administrativa, para todos los niveles de gobierno, y de forma especial, para la gestión de los recursos públicos y de los procesos de compras públicas. Los procesos de gestión de infraestructura pública forman parte de la gestión administrativa del Estado en sus distintos niveles. Por lo tanto, desde su concepción y planificación, su financiamiento, contratación, ejecución y evaluación, y en sí, procesos de gestión de infraestructura pública están sometidos a los principios de transparencia y participación ciudadana.

9.1.2 El estándar general: Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública

410. En el marco jurídico ecuatoriano el acceso a la información pública está regulado de forma general por la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Segundo Registro Oficial Suplemento No. 245 del 7 de febrero de 2023, y su Reglamento de Aplicación. Cabe destacar que esta ley de reciente vigencia reemplazó a una ley que tuvo más de 20 años de vigencia, de idéntico nombre, que data del año 2004. Esta puede considerarse como el estándar o norma general respecto de la transparencia y acceso a la información pública.
411. Esta Ley tiene por objeto garantizar y regular el derecho de acceso a la información pública en cumplimiento de la Constitución de la República del Ecuador, la ley; y, de los instrumentos internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano. Su finalidad es proteger, respetar, promover y garantizar que la información pública sea accesible, oportuna, completa y fidedigna, para el ejercicio de los derechos ciudadanos contemplados en la Constitución de la República del Ecuador y la ley. La Ley está caracterizada como de orden público y aplicación obligatoria en el territorio nacional. Así lo establecen los artículos 1, 2 y 3 de dicha Ley.
412. La Ley contempla la información que debe ser considerada como pública, y aquella que debe considerarse reservada, los mecanismos y principios de acceso a la información, sus órganos rectores, la obligación de publicar información establecida en la ley, la calidad de la información, los procesos de control y sanción por incumplimiento, entre otros aspectos. La Ley contempla, además, obligaciones específicas para determinadas entidades que administran determinado tipo de información detallada en la ley.
413. El principal impacto que tienen las leyes de transparencia y acceso a la información pública, tanto la derogada como la vigente, es que se ha creado en la administración pública una cultura de transparencia, impulsado principalmente por lo que dichas leyes llaman la transparencia activa, y es la obligación de publicar información y actualizarla periódicamente. Si bien la Defensoría del Pueblo como órgano rector, periódicamente emite reportes de transparencia e informes que determinan incumplimientos o cumplimientos parciales por parte de las entidades obligadas, en términos generales la obligación de publicar se cumple, y casi toda entidad pública tiene un portal de transparencia y un funcionario responsable designado para garantizar el acceso a ella. Cabe destacar que esta cultura se ha venido consolidando a lo largo de los más de veinte años de vigencia de las leyes de la materia.
414. El artículo 19 detalla la obligación de publicar información clave de las entidades públicas, incluyendo su estructura, personal, remuneraciones, servicios, presupuestos auditorias y procesos contractuales. Además, exige difundir datos, convenios, endeudamiento, rendición de cuentas, reuniones de autoridades, donaciones y otra información relevante, garantizando transparencia, acceso a la información y control social.
415. Como veremos a continuación, en materia de compras públicas existen estándares y obligaciones específicas relacionados con la transparencia en los procesos de contratación.

9.1.3 Información pública en contratación pública: Principio de Publicidad, e información de obligatoria publicación⁵²

416. En principio, encontramos que los procesos de compras públicas están regidos por los principios constitucionales de transparencia y participación ciudadana, como ya lo vimos, y además, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP) establece que estos procesos se regirán por los principios de legalidad, trato justo, participación nacional, seguridad jurídica, concurrencia, igualdad, sostenibilidad, simplificación, transparencia, integridad, del resultado; y, mejor valor por dinero.
417. Es importante destacar que desde el año 2008 en que se dictó la LOSNCPP, las compras públicas se estructuran como un sistema regido por el Gobierno Central, del cual todas las entidades públicas y privadas que ejecutan proyectos con recursos públicos, se consideran usuarias. La principal herramienta para la transparencia en los procesos de contratación pública es el Portal de Contratación Pública⁵³, que es la página web donde se publican y gestionan los procesos de contratación pública. El sistema cuenta además con normativa expedida por el SERCOP, con procesos de acreditación de los usuarios del Portal, con un software propio para la gestión de los procesos (USHAY), procesos de control, entre otros elementos.
418. Por el alcance del presente estudio, no nos extenderemos en el detalle del funcionamiento del sistema de contratación pública. Sin embargo, es importante mencionar que el Portal de Contratación Pública está regulado principalmente por el artículo 21 de la LOSNCPP, donde se establecen los principios y reglas para su funcionamiento, el cual establece que el Portal de Contratación Pública, es la plataforma informática oficial de contratación pública del Ecuador, será de uso obligatorio para proveedores y entidades contratantes, y será administrado por el SERCOP. El Portal de Contratación Pública contendrá todas las modalidades de contratación pública, salvo las sometidas a reserva por mandato de la Ley, entre otras, el RUP, catálogos o repertorios de compras, documentación o información de todas las fases de las contrataciones públicas, será el único medio empleado para realizar todo procedimiento electrónico de contratación pública, de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley y su Reglamento. La documentación e información de los procedimientos de contratación en todas sus fases se publicará obligatoriamente a través del Portal de Contratación Pública, contendrán el señalamiento de la fecha y hora precisa en la que fueron subidos y publicados.
419. El Portal de Contratación Pública deberá contar con seguridades informáticas que garanticen su correcto funcionamiento. El Portal de Contratación Pública garantizará las transacciones por comercio electrónico. El SERCOP implementará un sistema de alertas tempranas automatizadas basadas en tecnologías de análisis predictivo que permitan identificar patrones de riesgo o indicios de irregularidad en los procesos de contratación pública, tales como precios inusuales, concentración reiterada de adjudicaciones en un mismo proveedor, modificaciones frecuentes de plazos o condiciones contractuales.
420. La firma electrónica será de uso obligatorio en el Portal de Contratación Pública, en los casos determinados por el Reglamento. La vigencia, integridad, veracidad, coherencia e idoneidad de publicidad, de la información registrada en el Portal de Contratación Pública, será de exclusiva responsabilidad de las entidades contratantes o proveedores que la registran. Los actores del SNCP, en el marco de sus atribuciones y actuaciones, serán responsables de la veracidad, exactitud, consistencia y vigencia de la información que gestionen en el Portal de Contratación Pública; debiendo garantizar los principios de publicidad y transparencia, así como la confidencialidad de la información, según corresponda, conforme las disposiciones de las leyes correspondientes.

⁵² En la versión original de la ley, la dirección web formaba parte del texto de la misma (www.compraspublicas.gov.ec), y en algunos pasajes de la Ley vigente todavía se denomina Portal de Compras Públicas.

⁵³ <https://www.compraspublicas.gob.ec/ProcesoContratacion/compras/>

421. La transparencia y la publicidad de la información en contratación pública, parte de un concepto fundamental: la información relevante. Un proceso de contratación puede generar volúmenes importantes de información, por lo que la ley ha definido cuáles documentos o actuaciones deben considerarse como relevantes para efectos de su publicidad. La información relevante está definida en el artículo 22 del Reglamento de Aplicación de la LOSNCP, y es la siguiente:

- a. Informe de necesidad de la contratación;
- b. Proformas y cotizaciones recibidas en la fase preparatoria para la elaboración del instrumento de determinación del presupuesto referencial;
- c. Instrumento de determinación del presupuesto referencial;
- d. Estudios de desagregación tecnológica, en caso de ser requerido;
- e. Estudios, diseños o proyectos;
- f. Términos de referencia y/o especificaciones técnicas;
- g. Certificación PAC;
- h. Certificación presupuestaria;
- i. En los procedimientos de arrendamiento de bienes inmuebles, la respectiva autorización emitida por el ente regulador de gestión inmobiliaria del sector público para el inicio del procedimiento de arrendamiento, en los casos que corresponda; y, prórroga y/o renovación de los contratos, de ser procedente
- j. Invitación a proveedores, de ser el caso;
- k. Pliegos;
- l. Resolución de inicio, aprobación de pliegos y de cronograma (convocatoria);
- m. Preguntas, respuestas y aclaraciones de los procedimientos de contratación;
- n. Actas (preguntas, respuestas y aclaraciones, apertura de las ofertas; convalidación de errores; calificación, y acta de negociación, en los casos que corresponda), y demás documentación precontractual;
- o. Informe de evaluación de las ofertas realizado por la Comisión Técnica o el servidor designado para el efecto, en el que se recomiende a la máxima autoridad o su delegado de forma expresa, la adjudicación o la declaratoria de desierto, según sea el caso;
- p. Oficios y comunicaciones remitidos por el SERCOP respecto a las acciones de supervisión y control realizados a procedimientos de contratación;
- q. Resolución de adjudicación o declaratoria de desierto o cancelación;
- r. Oferta del oferente ganador, la cual será publicada conjuntamente con la calificación de ofertas, o con la adjudicación en el caso de subasta inversa electrónica, u otros procedimientos que defina el SERCOP;
- s. De ser el caso, la resolución de declaratoria de adjudicatario fallido, y la respectiva notificación;
- t. Reclamos o recursos presentados;
- u. La resolución o pronunciamiento final de los reclamos o recursos presentados;
- v. Contrato y su protocolización, de ser el caso, y los documentos que acrediten la calidad de los comparecientes;

- w. Garantías;
 - x. Contratos complementarios, modificatorios, o adendas modificatorias, de haberse suscrito;
 - y. Documento de aprobación de la entidad contratante para la subcontratación, en los casos que corresponda;
 - z. Actas y documentos relacionados con la suspensión y prórrogas del contrato;
 - aa. Comunicaciones al contratista respecto de la aplicación de multas u otras sanciones; y, acto administrativo de multa o sanción;
 - bb. Cronogramas de ejecución de actividades contractuales y de pagos;
 - cc. Comprobante de pagos realizados;
 - dd. Informe previo a la recepción provisional y final, de ser el caso, actas de entrega recepción, o actos administrativos relacionados con la terminación del contrato;
 - ee. En caso de terminar unilateralmente el contrato, se deberá publicar la siguiente documentación:
 - i. Informes técnico, económico y jurídico;
 - ii. Notificación de la decisión de terminación unilateral;
 - iii. Resolución de terminación unilateral del contrato; y,
 - iv. Notificación de la resolución de terminación unilateral del contrato realizada al menos por uno de los medios aceptados por la normativa vigente;
 - ff. En caso de terminar el contrato por mutuo acuerdo, se publicará el acuerdo de terminación de mutuo acuerdo del contrato, así como los informes técnicos y económicos correspondientes;
 - gg. Certificado de cumplimiento otorgado por la UAFE, y presentado por el contratista en la fase contractual, cuando sea el caso;
 - hh. En los procedimientos de contratación para la ejecución de obras se publicará, además: orden de inicio de trabajos; órdenes de cambio y diferencias en cantidades de obras, diferencias de rubros existentes o creación de rubros nuevos; certificación de disponibilidad presupuestaria, de ser el caso; y, decisiones adoptadas por la Junta de Resolución de Disputas cuando sea procedente; y,
 - ii. Cualquier documento adicional que la entidad contratante considere pertinente.
422. Toda la información relacionada con la fase contractual deberá publicarse, preferentemente, en el momento que se genere y suscriba la documentación relevante. El Servicio Nacional de Contratación Pública podrá calificar otros documentos como información relevante que deberá ser publicada en el Portal.
423. Además, la Contraloría General del Estado audita permanentemente los procesos de contratación. En la práctica, los equipos auditores suelen verificar que toda la información relevante generada se encuentre publicada al momento de la auditoría y pueden emitir sanciones administrativas a los funcionarios que no hayan cumplido con esta obligación.

9.1.4 Información pública en el Régimen de APP

424. Tal como quedó señalado, los mecanismos de gestión de infraestructura pública no se circunscriben únicamente a aquellos sujetos a la LOSNCP. Otra de las formas de gestionarla es a través del sistema de asociación público-privada. Estos procesos no se rigen por la LOSNCP, sino a través de su propia normativa,

principalmente por la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo (LOEE), su Reglamento de Aplicación y la normativa secundaria expedida por el Comité de Asociaciones Público – Privadas.

425. Las APP están regidas también por el principio de transparencia, el cual está desarrollado específicamente para este régimen en el artículo 4 de la referida Ley:

“a. Transparencia: Toda la información que se utilice para la toma de decisiones durante la evaluación, desarrollo, implementación y rendición de cuentas de un proyecto llevado a cabo en el marco de la presente Ley, es de conocimiento público, bajo el principio de publicidad establecido en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con las excepciones previstas en esta Ley.”

426. La herramienta de transparencia desarrollada para la gestión de proyectos APP es el Registro Nacional de Asociaciones Público-Privadas, el cual se regula por el artículo 26 de la LOEE:

“Art. 26.- Del Registro Nacional de Asociaciones Público-Privadas. - La SIPP administrará el registro digital de todos los Proyectos APP, tanto de Iniciativa Pública como de Iniciativa Privada.

Este registro, cumplirá el principio de transparencia y no implica la aprobación por parte del Estado ni de la Entidad Delegante de los Proyectos Públicos registrados.

Los requerimientos exigidos para tal registro serán determinados en el Reglamento, Guías Técnicas y demás normativa que para el efecto apruebe el CIAPP.

Ninguna Entidad Delegante podrá avanzar de una fase a otra, mientras no se encuentre íntegramente publicada la información correspondiente a cada fase del ciclo del proyecto en el Registro Nacional APP.

El Registro APP contendrá la información relevante estandarizada del Proyecto APP. El acceso a la información se podrá realizar por medios electrónicos, a través de la página web de la SIPP, o a través de la aplicación tecnológica que el CIAPP disponga para el Registro Nacional APP.

El avance e información publicada de cada uno de los proyectos registrados, será de conocimiento público, de acuerdo con el principio de acceso a la información pública de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, salvo para aquella información del Proponente Privado o del Oferente que haya sido formalmente calificada como secreto comercial o industrial conforme la normativa de la materia. El Modelo Financiero Sombra de la Entidad Delegante constituirá información reservada de acuerdo con esta Ley.”

427. El Registro Nacional APP, con cierre a mayo de 2026, cuenta con 15 proyectos registrados (ver Tabla 5-1) por distintas entidades públicas, cumpliendo los estándares exigidos por la normativa secundaria. Es importante destacar que la obligatoriedad de publicación de la información está prevista para todo el ciclo del proyecto APP, desde su formulación a nivel de perfil de proyecto, su etapa de prefactibilidad, factibilidad, concurso, ejecución y cierre. Cabe destacar que el mecanismo normativo para garantizar la publicidad de la información es que el antes transcrito artículo 26 de la LOEE exige que para pasar de una fase a otra del ciclo del proyecto, se exige la publicación íntegra de la información exigida, por lo que la publicidad es requisito de avance de los proyectos registrados.

428. Por otro lado, es importante destacar que el Portal para gestionar la información pública está sustentado en una colaboración entre el organismo rector de las APP (antes Secretaría de Inversiones Público Privadas, ahora Viceministerio de Asociaciones Público Privadas y Delegaciones del Ministerio de Infraestructura y Telecomunicaciones) y la *Sustainable Infrastructure Foundation SIF*, una ONG que promueve el desarrollo de proyectos de infraestructura con visión sostenible, con énfasis en la transparencia y la digitalización⁵⁴ a través de su plataforma SOURCE. Esta plataforma ha sido parametrizada para cumplir los estándares nacionales de la normativa APP, en el marco del referido convenio. SOURCE fue implementado por disposición del Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas, mediante Resolución No. CIAPR-R-2022-0012, de 27 de septiembre de 2022, y publicado en el Registro Oficial Tercer Suplemento No. 183 del 7 de noviembre de 2022.

⁵⁴ <https://public.sif-source.org/sif/> [12]

429. Cabe destacar que el estándar de transparencia planteado por el esquema APP es mayor al de la contratación pública bajo la LOSNCP, por una consideración particular, y es que la publicación de la información del proyecto se exige desde su concepción a nivel del perfil de proyecto, y durante el desarrollo de las fases de preinversión y estudios, mientras que, para el Portal de Contratación Pública, la información se publica desde que se inicia la fase de contratación. La publicación de la información desde sus fases de preinversión, garantiza mayores estándares de publicidad y transparencia, y reduce el riesgo de corrupción, al minimizar el acceso a información privilegiada por parte de los contratistas o inversionistas. La información es de acceso público y está disponible a través del siguiente link: <https://www.appecuador.gob.ec/pipeline/>.
430. La información que se incorpora en el portal abarca todas las etapas del ciclo APP, y esta puede ser subida solo por los funcionarios del organismo rector de las APP, una vez que ha sido provista por cada entidad, y habiéndose verificado que la documentación sea completa e integral. Los interesados en los diferentes procesos pueden acceder a toda la información, y de creerlo necesario descargarla integralmente, sin requerir registros al Portal.

9.1.5 Transparencia en el Régimen de Empresas Públicas

431. Las empresas públicas también son actores relevantes para el desarrollo de infraestructura, así como para su operación y mantenimiento. Es por ello que es relevante determinar el estándar de transparencia que están administrando en sus proyectos. En principio, encontramos que las empresas públicas se someten a la LOSNCP en las contrataciones de bienes y servicios. Sin embargo, por disposición expresa de los artículos 35 y siguientes de la Ley Orgánica de Empresa Públicas LOEP, las empresas públicas cuentan con capacidad asociativa para acceder a nuevas tecnologías, para ampliar sus servicios y en general para el cumplimiento de su objeto social. Para ello pueden constituir empresas mixtas, consorcios, joint ventures, alianzas estratégicas, así como cualquier otra figura asociativa.
432. Encontramos que la capacidad asociativa, también se rige por el principio de transparencia y publicidad, por disposición expresa del inciso cuarto del artículo 35 de la LOEP:
- “Todo proceso de selección de socios privados para la constitución de empresas de economía mixta debe ser transparente de acuerdo a la ley y se requerirá concurso público, y para perfeccionar la asociación no se requerirá de otros requisitos o procedimientos que no sean los establecidos por el Directorio.”*
433. Si bien el citado artículo se refiere únicamente a los procesos de selección de socios privados para las empresas de economía mixta (CEM), la Procuraduría General del Estado ha interpretado en varios pronunciamientos vinculantes, que los procesos de selección de socios o aliados privados, bajo cualquier modalidad asociativa, exige el cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia.
434. El inconveniente que encontramos es que si bien se aplican los principios de transparencia y publicidad, estos no están regulados ni desarrollados, por lo que cada EP lo aplica e interpreta a su libre arbitrio. La Ley Orgánica de Empresas Públicas no tiene reglamento de aplicación, por lo que cada Directorio aplica los principios de publicidad y transparencia conforme lo requiera, bajo su consideración. En la práctica, encontramos que estos procesos se suelen publicar en el portal institucional de cada entidad, no está clara la información relevante que debe publicarse, y una vez que el proceso termina, los archivos del mismo suelen ser archivados o retirados del acceso público, por lo que no se puede encontrar una base histórica o una trazabilidad de dichos procesos. Tampoco existe una plataforma unificada, por lo que se vuelve imposible determinar cuántas contrataciones bajo la modalidad asociativa de las empresas públicas han sido suscritos o concursados. Consideramos que este debe ser un aspecto para regular en el reglamento de la LOEP, que aún no se ha dictado.

9.1.6 Las contrataciones bajo la normativa de la banca multilateral

435. Es importante anotar que las contrataciones de proyectos de infraestructura que se realizan con financiamiento de la banca multilateral, sea este del Grupo Banco Mundial, Banco de Desarrollo para América Latina y el Caribe CAF, o el Banco Interamericano de Desarrollo BID (los tres principales financistas multilaterales para proyectos de infraestructura), se rigen por su propia normativa de contrataciones. Los tres multilaterales señalados cuentan con sus propios reglamentos y políticas de adquisiciones, sin embargo, varios proyectos de la banca multilateral se publican en el SOCE de manera posterior.

436. Sin embargo, encontramos que por la institucionalidad que respalda estos procesos, por el nivel de los profesionales que administran estos procesos, por los recursos disponibles para contar con equipos de apoyo en aspectos administrativos y sectoriales, así como por los controles que demandan sus políticas (no objeciones, sistemas de impugnación, entre otros), estos procesos suelen encontrar mayores salvaguardias frente a riesgos de corrupción, y suelen tener criterios altos de igualdad y transparencia.

9.2 Beneficiarios finales y estándares de datos abiertos en infraestructura

9.2.1 La Obligación de revelar Beneficiarios Finales LOSNCP

437. La disposición general sexta de la LOSNCP contiene el deber legal de identificar a los beneficiarios finales de los procesos de contratación pública regidos por dicha Ley:

“Sexta. - Origen de recursos y nómina de socios. - En cualquiera de las modalidades de contratación previstas en esta Ley, los oferentes, al momento de presentar su oferta, deberán demostrar el origen lícito de sus recursos y presentar la nómina de sus socios o accionistas para verificar que los mismos no estén inhabilitados para participar en procedimientos de contratación pública. El ente rector del Sistema Nacional de Contratación Pública podrá requerir en cualquier tiempo información que identifique a los socios, accionistas o miembros de las personas jurídicas nacionales o extranjeras que, a su vez, sean socios, accionistas o miembros de la empresa, o consorcio oferente, y así sucesivamente hasta identificar la última persona natural, e inclusive al beneficiario final que estuviese o no en el árbol societario.”

438. En el Reglamento de la LOSNCP, se contemplan los deberes específicos relativos a la declaración de beneficiario final, así como la definición de lo que debe entenderse por el beneficiario final, en sus artículos 86 y 87:

“Art. 86.- Origen de recursos y nómina de socios. - En cualquiera de las modalidades de contratación previstas en la Ley y el presente Reglamento, los oferentes, al momento de presentar su oferta, deberán declarar el origen lícito de sus recursos y presentar la nómina de sus socios o accionistas para verificar que los mismos no estén inhabilitados para participar en procedimientos de contratación pública.

El SERCOP podrá requerir en cualquier tiempo información que identifique a los socios, accionistas o miembros de las personas jurídicas nacionales o extranjeras que, a su vez, sean socios, accionistas o miembros de la empresa, o consorcio oferente, y así sucesivamente hasta identificar la última persona natural, e inclusive al beneficiario final que estuviese o no en el árbol societario.

Los respectivos modelos de pliegos deberán requerir de manera obligatoria en cada procedimiento de contratación, la determinación clara de la identidad de los accionistas, partícipes o socios mayoritarios de cada uno de los oferentes que sean personas jurídicas. A su vez, cuando el referido accionista, partícipe o socio mayoritario de aquella sea una persona jurídica, se deberá determinar la identidad de sus accionistas, partícipes o socios, y así sucesivamente hasta transparentar la estructura de propiedad a nivel de personas naturales.

Se exceptúa de lo descrito en el párrafo anterior, los casos en que el oferente sea una entidad de derecho público o una persona jurídica que cotiza en bolsa de valores y las personas naturales.

Art. 87.- Beneficiario Final. - Se entenderá por beneficiario final a la persona natural que efectiva y finalmente a través de una cadena de propiedad o cualquier otro medio de control, posea o controle a

una sociedad; y/o la persona natural en cuyo nombre se realiza una transacción. También es beneficiario final toda persona natural que ejerce un control efectivo final sobre una persona jurídica nacional o extranjera u otra estructura jurídica. La identificación del beneficiario final de los proveedores del Estado es necesaria para que las entidades de control puedan detectar con certeza y facilidad cualquier conducta contraria al ordenamiento jurídico ecuatoriano; y, a la integridad que deben tener los proveedores del Estado.

La identificación de los beneficiarios finales en los procedimientos de contratación pública seguirá las siguientes reglas:

- 1. Si el proveedor es persona jurídica regulada por la Superintendencia de Compañías, se utilizará la herramienta provista por dicha entidad para determinar el beneficiario final, presumiéndose que el beneficiario final es lo que conste en esta herramienta.*
- 2. Si el proveedor es persona natural, se presumirá que él o ella es el beneficiario final.*
- 3. Si el proveedor es un compromiso de consorcio, se seguirán las mismas reglas de los numerales anteriores.”*

439. En el marco de esta obligación, el Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP contempla mecanismos y formularios obligatorios para cumplir con dicho deber, los cuales analizaremos a continuación. Cabe destacar que en un inicio, cuando se implementó la obligación de declarar beneficiarios finales, se lo hizo con una finalidad específica, y era la de identificar y prevenir que terceros inhabilitados para contratar con el Estado, utilicen estructuras societarias o a terceros para seguir contratando.

440. En la LOSNCP vigente y su Reglamento, en el artículo 87 citado, la obligación de declarar beneficiarios finales, además de la finalidad ya indicada sobre contratación con personas inhabilitadas, se ha extendido a la posibilidad de

“detectar con certeza y facilidad cualquier conducta contraria al ordenamiento jurídico ecuatoriano; y, a la integridad que deben tener los proveedores del Estado.”

441. Este importante cambio le ha dado un giro a la declaración de beneficiarios finales, pues ahora el enfoque incluye otras actividades y obligaciones del Estado, como son la prevención y combate al lavado de activos, la defraudación tributaria, el crimen organizado y otras actividades ilícitas, y en general, la búsqueda del cumplimiento normativo y de integridad (*compliance*) por parte de los proveedores del Estado.

9.2.2 Los formularios en el Sistema Nacional de Contratación Pública

442. Para el cumplimiento del deber de declarar el beneficiario final de una contratación pública, el SERCOP ha desarrollado los modelos de formularios de uso obligatorio. A continuación nos permitimos presentar el modelo de formulario vigente, identificado como Anexo 12, que se puede encontrar en el siguiente link: <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/anexos/>

ANEXO 12

NÓMINA DE ACCIONISTAS, PARTÍCIPES O SOCIOS MAYORITARIOS DE PERSONAS JURÍDICAS Y DECLARACIÓN DEL BENEFICIARIO FINAL.

A. DECLARACIÓN (PERSONAS JURÍDICAS)

En mi calidad de representante legal de (razón social) declaro bajo juramento y en pleno conocimiento de las consecuencias legales que conlleva faltar a la verdad, que:

1. Libre y voluntariamente presento la nómina de socios, accionistas o partícipes mayoritarios que detallo más adelante, para la verificación de que ninguno de ellos esté inhabilitado en el RUP para participar en los procedimientos de contratación pública;

1.1.- Libre y voluntariamente autorizo al SERCOP a publicar la información declarada en esta oferta sobre las personas naturales identificadas como beneficiarios finales y/o que ejerzan el control de las cuentas bancarias relacionadas o inmersas en el flujo de los recursos públicos obtenidos como consecuencia del contrato respectivo, conjuntamente con el listado de los socios, accionistas y partícipes mayoritarios. Información que le permitirá a la entidad contratante, al Servicio Nacional de Contratación Pública y a los organismos de control competentes, verificar lo siguiente:

- Que el oferente y sus socios, accionistas o partícipes mayoritarios, se encuentran debidamente habilitados para participar en el presente procedimiento de contratación pública; y,
- Detectar con certeza el flujo de los recursos públicos, otorgados en calidad de pagos a los contratistas y subcontratistas del Estado.

2. La compañía a la que represento (SI/NO) está registrada en la BOLSA DE VALORES; y la misma, (SI/NO) cotiza en bolsa.

En caso de que, la persona jurídica esté **REGISTRADA** en alguna bolsa de valores, deberá agregar el siguiente cuadro:

NÚMERO DE REGISTRO	FECHA DE REGISTRO

(En caso de que la persona jurídica **COTICE** en bolsa de valores, deberá agregar el siguiente cuadro:

DECLARO QUE COTIZO EN LA BOLSA DE VALORES
(nombre de la bolsa de valores)

3. Garantizo la veracidad y exactitud de la información; y, autorizo a la entidad contratante, al Servicio Nacional de Contratación Pública, o a los órganos de control, a efectuar averiguaciones para comprobar tal información.

4. Acepto que, si el contenido de la presente declaración no corresponde a la verdad, la entidad contratante:

a) Observando el debido proceso, aplicará la sanción indicada conforme a lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública;

b) Descalificará a mi representada como oferente; o,

c) Procederá a la terminación unilateral del contrato respectivo, en cumplimiento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, si tal comprobación ocurriere durante la vigencia de la relación contractual.

B. NÓMINA DE ACCIONISTAS, PARTÍCIPE O SOCIOS MAYORITARIOS DE PERSONAS JURÍDICAS:

TIPO DE PERSONA JURÍDICA:

Los accionistas, partícipes o socios mayoritarios de cada uno de los oferentes que sean personas jurídicas, deberán completar el siguiente cuadro:

Nombres completos del accionista, partícipe o socio mayoritario de la persona jurídica	Número de cédula de ciudadanía, RUC o identificación similar emitida por país extranjero, de ser el caso	Porcentaje de participación en la estructura de propiedad de la persona jurídica	Domicilio Fiscal

NOTA: Este apartado aplica únicamente para personas jurídicas. En el caso que requiera mayor desglose deberá incluirlo como anexo en su oferta. De no incluir dicha información será causal de descalificación.

C. DECLARACIÓN DE BENEFICIARIO FINAL

Declaro que las siguientes personas naturales, son los beneficiarios finales del flujo de recursos públicos en el presente procedimiento de contratación pública:

Nombre	Cédula/Pasaporte	Nacionalidad	Nro. (s) de Cuenta (s)	Institución Financiera

NOTA: Este apartado debe llenarse obligatoriamente en todos los casos, sin importar si el oferente es persona natural o persona jurídica, de conformidad con lo señalado en la Normativa Secundaria."

443. El formulario vigente de declaración de beneficiarios finales presenta desafíos relevantes para su aplicación práctica, especialmente en los apartados relacionados con la identificación de estructuras societarias complejas y la determinación del beneficiario final. Mientras que la Sección A constituye una declaración de compromiso y responsabilidad respecto de la veracidad de la información presentada, la Sección B exige la identificación de los accionistas de la persona jurídica participante. Este requerimiento puede presentar dificultades particulares cuando existen cadenas de propiedad transnacionales, estructuras corporativas multinivel o accionistas domiciliados en jurisdicciones con sistemas de registro societario, niveles de publicidad de información y mecanismos de acceso a datos corporativos distintos a los existentes en el Ecuador.
444. Esta situación puede generar limitaciones prácticas para una aplicación uniforme del estándar de transparencia exigido por la normativa nacional. Las complejidades se profundizan en la Sección C relativa a la identificación del beneficiario final, debido a que la aplicación práctica del concepto requiere distinguir adecuadamente entre propiedad, control efectivo, capacidad de decisión y representación legal de una persona jurídica. En la práctica, se ha identificado que algunas empresas, especialmente aquellas que ya han transparentado su estructura accionaria, declaran al representante legal como beneficiario final bajo la consideración de que es quien mantiene la administración y disposición de los recursos derivados de la ejecución contractual. No obstante, la representación legal no necesariamente constituye un criterio suficiente para determinar la existencia de beneficiario final, por lo que resulta necesario que la autoridad competente desarrolle lineamientos operativos más precisos que permitan una aplicación homogénea del formulario y reduzcan los márgenes de interpretación por parte de los operadores económicos.
445. Además, es deseable que Ecuador se alinee con las mejores prácticas de la industria de la infraestructura, y el sistema del SERCOP contempla obligaciones y declaraciones que están fuera de dicho estándar, pues el formulario obliga al representante legal a declarar bajo juramento⁵⁵ información que está en poder de terceros, o que se origina en un registro sobre el cual no tiene control.

9.2.3 El Portal de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros

446. Para efectos de los procesos de identificación y verificación de beneficiarios finales, el análisis resulta relativamente más sencillo cuando el oferente y sus estructuras societarias se encuentran constituidas en el Ecuador. En estos casos, el Portal de Información Societaria de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (SCVS) constituye una herramienta relevante de acceso público, ya que permite consultar información relacionada con la existencia legal de las compañías, sus accionistas registrados y representantes legales, incluyendo información histórica disponible en sus bases de datos institucionales. El portal se puede encontrar en https://appscvsmovil.supercias.gob.ec/PortalInformacion/sector_societario.html

⁵⁵ La declaración jurada o "affidavit" en el common law, está reservada mayormente para juicios o para efectos probatorios de ciertos hechos, sobre los cuales no existe otra alternativa de prueba. Es un hecho legal que reviste especial gravedad, por lo que, en nuestra experiencia, suele ser un requisito que llama la atención de empresarios anglosajones, por el hecho de estar incorporado en un proceso de oferta pública. Tengamos presente que el derecho público (public law) o el derecho administrativo (administrative law) tienen acepciones muy distintas en el mundo jurídico anglosajón.

Ilustración 10-1 – Captura de Portal de Información Societaria SCVS



447. Las herramientas de consulta del portal presentan un alto nivel de accesibilidad, al no requerir procesos de registro previo ni la identificación del solicitante, permitiendo búsquedas mediante distintos criterios como razón social, número de Registro Único de Contribuyentes (RUC) o número de expediente societario. En la práctica, las entidades contratantes que aplican procedimientos de debida diligencia más robustos suelen contrastar la información declarada por los oferentes en los formularios de beneficiarios finales con los registros disponibles en la SCVS, como un mecanismo adicional de validación de la información declarada. En términos generales, la información contenida en dichos registros constituye una fuente confiable para los procesos de verificación documental. Sin embargo, existe una dificultad de orden jurídico cuando se trata de sociedades anónimas o de sociedades por acciones simplificadas, y es que de conformidad con la Ley de Compañías, en su artículo 187, se reputa como accionista a quien consta como tal en el Libro de Acciones y Accionistas, y el registro o información en la Superintendencia de Compañías solo tiene carácter informativo. El incumplimiento del deber de notificación a la SCVS tiene una sanción, pero no afecta la estructura de propiedad de la compañía, por lo que la verificación en línea es una solución práctica, pero puede comportar dificultades legales.

9.2.4 Estándar de datos abiertos para infraestructura

448. El Estándar de Datos Abiertos para Infraestructura (Open Contracting for Infrastructure Data Standard – OC4IDS) constituye un modelo internacional que permite estructurar y publicar información sobre los proyectos de infraestructura a lo largo de todo su ciclo de vida, desde la identificación y planificación del proyecto, pasando por los procesos de contratación y ejecución de las obras, hasta su finalización, operación y mantenimiento. Su aplicación permite superar una visión centrada exclusivamente en los contratos individuales y avanzar hacia un enfoque integral del proyecto, en el que es posible relacionar estudios, diseños, construcción, fiscalización y otros componentes asociados a una misma inversión en infraestructura.

449. El Estándar de Datos Abiertos para Infraestructura surge como una herramienta internacional desarrollada por la iniciativa CoST – Infrastructure Transparency Initiative, en conjunto con otras organizaciones especializadas en contratación abierta, con el objetivo de integrar la información de los proyectos de infraestructura a lo largo de todo su ciclo de vida mediante un modelo de datos estructurado y abierto. Este estándar permite conectar información que tradicionalmente se encuentra dispersa en distintas instituciones y sistemas, proporcionando una visión integral de los proyectos de infraestructura y facilitando su monitoreo, análisis y evaluación.

450. En Ecuador, la implementación de este enfoque se materializa mediante la plataforma digital de transparencia de infraestructura desarrollada por CoST Ecuador, la cual representa un avance en la consolidación de información pública del sector bajo los principios del OC4IDS. La plataforma integra información de más de 30.000 contratos de obra pública provenientes de entidades del Gobierno Central y Gobiernos Autónomos Descentralizados desde el año 2020, ofreciendo una base de datos con actualización semanal, visualizaciones interactivas, herramientas de búsqueda, mapas, filtros y opciones de descarga que facilitan el análisis de la inversión en infraestructura.

451. La plataforma de CoST Ecuador obtiene de manera automatizada información principalmente de los procesos de contratación pública; sin embargo, la información correspondiente a otras etapas del ciclo de vida de los proyectos de infraestructura debe ser incorporada por las entidades responsables de su ejecución. Actualmente, la plataforma dispone principalmente de información de proyectos de obra pública gestionados a través del Sistema Oficial de Contratación Pública (SOCE). No obstante, su arquitectura y estructura basada en el estándar OC4IDS permiten incorporar información de proyectos desarrollados bajo otros esquemas de gestión, como las asociaciones público-privadas (APP), la administración directa u otras modalidades de provisión de infraestructura.

9.3 Mecanismos de participación ciudadana

9.3.1 El régimen general de participación ciudadana

452. En el Ecuador la participación ciudadana forma parte del núcleo central de las obligaciones constitucionales de las administraciones públicas, y forma parte de los derechos ciudadanos. Por ello, se encuentra desarrollado en varios capítulos de nuestra Constitución, y regulado por un marco legal específico, como es la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Este cuerpo legal contempla diversos mecanismos para la participación ciudadana en la gestión pública, que entre los principales podemos encontrar:

- a. Los de democracia directa, como son la consulta popular, la iniciativa popular normativa, la reforma constitucional y la revocatoria del mandato;
- b. Los de promoción del poder ciudadano, como son las organizaciones sociales, el voluntariado y los procesos de formación ciudadana;
- c. La participación ciudadana en el gobierno central, a través de los consejos nacionales de igualdad, el consejo nacional de planificación, a través de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, y los consejos ciudadanos sectoriales;
- d. La participación ciudadana local, a través de las asambleas locales, las instancias de participación local y los consejos locales de participación;
- e. Los presupuestos participativos, como instrumentos para la intervención ciudadana en la definición de prioridades de inversión pública.;
- f. Los mecanismos de participación en la gestión pública, a través de las audiencias públicas, los cabildos populares, la silla vacía, las veedurías, los observatorios, los consejos consultivos, y la consulta previa; y,
- g. Los mecanismos de control social, tales como las veedurías ciudadanas, la rendición de cuentas y el libre acceso a la información pública.

453. Sin perjuicio de la amplitud del marco normativo existente, la experiencia práctica en la gestión pública evidencia que muchos de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la legislación no han alcanzado un nivel suficiente de institucionalización y aplicación sistemática. Existen experiencias destacadas a nivel de determinados Gobiernos Autónomos Descentralizados, donde estos

mecanismos han permitido una mayor vinculación entre ciudadanía y administración pública. En el ámbito específico de la infraestructura pública, persisten limitaciones para incorporar mecanismos efectivos de participación ciudadana a lo largo del ciclo de vida del proyecto, incluyendo las etapas de planificación, ejecución, operación y evaluación.

454. Existen casos específicos en los cuales la ausencia o insuficiencia de procesos adecuados de participación ciudadana ha generado conflictos sociales, cuestionamientos administrativos o acciones judiciales que han afectado el desarrollo de proyectos de infraestructura, particularmente aquellos de gran escala o con impactos significativos sobre las comunidades. Sin embargo, estos casos no han derivado en la consolidación de un modelo uniforme de participación ciudadana aplicable a todos los proyectos de infraestructura pública. En la práctica, persiste una brecha entre el amplio reconocimiento normativo de la participación ciudadana y la existencia de procedimientos institucionalizados que permitan incorporar de manera temprana las observaciones, necesidades y expectativas de la población potencialmente afectada.

9.3.2 Participación Ciudadana bajo el Régimen APP

455. En la gestión de proyectos bajo la Ley APP, el Comité Interinstitucional de Asociaciones Público Privadas dictó la RESOLUCIÓN Nro. CIAPP-R-2025-001, de fecha 8 de agosto de 2025, por el cual se aprobaron los Lineamientos para la Participación Ciudadana en Proyectos de Asociación Público Privada, constituyéndose el primer cuerpo normativo que contiene procesos reglados de participación ciudadana para todo el ciclo de vida de un proyecto APP de infraestructura

456. Estos lineamientos son aplicables a los proyectos APP inscritos en el Registro Nacional de Proyectos APP. No obstante, considerando el estado inicial de desarrollo de la cartera de proyectos APP en el Ecuador, los mecanismos previstos en esta normativa aún no han sido aplicados de manera suficiente como para evaluar su efectividad práctica y su capacidad de generar procesos de participación ciudadana consolidados.

9.3.3 Participación ciudadana bajo el régimen ambiental

457. El único mecanismo consolidado y de aplicación obligatoria para proyectos de infraestructura, es el de participación social, previsto para la socialización de proyectos dentro del proceso de aprobación de los estudios de impacto ambiental y de aprobación de licencias ambientales. Nos referimos tanto al Proceso de Participación Ciudadana (PCC) regulado por la normativa ambiental, como al proceso de consulta previa, libre e informada, el cual ha sido materia de diversos pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional⁵⁶.

458. Este mecanismo constituye, en la práctica, el proceso de participación ciudadana más institucionalizado dentro del ciclo de vida de los proyectos de infraestructura, dado que cuenta con procedimientos definidos, autoridades de aplicación, una autoridad rectora, registro de consultores autorizados, bases de datos, sistemas informáticos, sistemas de garantías y mecanismos formales de seguimiento

⁵⁶ La Sentencia 1296-19-JP/25, del 13 de noviembre de 2025, expedida por la Corte Constitucional del Ecuador, es el pronunciamiento más reciente sobre la materia

10 RIESGOS, CUELLOS DE BOTELLA Y BRECHAS DEL SISTEMA

459. La infraestructura pública en el Ecuador tiene grandes retos que enfrentar con el fin de lograr una adecuada articulación entre el sistema de planificación nacional el ciclo de vida de la infraestructura y los procesos de inversión y contratación pública. Esta integración es indispensable para garantizar una gestión eficiente, sostenible y orientada a resultados.
460. Adicionalmente, la creciente participación de la BMI en el financiamiento de programas de infraestructura, deben ser acompañados de estructuras de operación y mantenimiento con mayor sostenibilidad institucional, que hagan que los resultados logrados en esos proyectos no se difuminen.
461. La alta dependencia de la infraestructura pública al Presupuesto General del Estado limita la atención a proyectos nacionales de envergadura, lo que hace necesario impulsar la participación privada a través de la inversión.
462. Sobre estos puntos iniciales, se presenta el análisis de riesgos, cuellos de botella y brechas del sistema

10.1 Riesgos Institucionales y Regulatorios

463. Se identifican los siguientes riesgos:
- Desarticulación del ciclo de vida de infraestructura, con los sistemas de planificación pública, dado que el sistema de planificación tiene limitaciones para estructurar una visión integral a mediano y largo plazo. Esto provoca que los planes sectoriales y de ordenamiento y desarrollo territorial, no logren los resultados esperados.
 - La flexibilidad del Estado para reorganizar su estructura institucional mediante la creación, eliminación o reasignación de competencias entre entidades públicas constituye una herramienta legítima de gestión administrativa; sin embargo, cuando estos procesos se realizan de manera recurrente o sin mecanismos adecuados de transición institucional, pueden afectar la continuidad de los procesos de infraestructura, generar duplicidades administrativas y producir incertidumbre en la gobernanza del sector.
 - Existencia de discrepancias y falta de armonización entre los diferentes marcos jurídicos que regulan la infraestructura pública, particularmente entre los sistemas de planificación, contratación pública y ejecución de proyectos.
 - Diferencias conceptuales y operativas entre los sistemas de planificación y ejecución de infraestructura frente a los mecanismos de control gubernamental, lo que genera interpretaciones divergentes sobre responsabilidades, procedimientos y resultados esperados.
 - Limitada incorporación de criterios de gestión de activos, operación y mantenimiento dentro del marco jurídico nacional, lo que dificulta garantizar la sostenibilidad de la infraestructura a largo plazo. Falta de inventario nacional único de infraestructura, así como, de archivos integrados únicos de infraestructuras, en las cuales se pueda almacenar todos los estudios, contratos, planos, e intervenciones que se realizan, incluyendo las de operación y mantenimiento.

10.2 Riesgos en cada fase del ciclo del proyecto

464. Se identifican los siguientes riesgos:
- Identificación
 - Los Planes Sectoriales, Planes Maestros y Estratégicos, y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial poseen horizontes de mediano plazo; y en la mayoría

de los casos, presentan limitaciones en la incorporación de estrategias financieras y económicas que permitan asegurar la sostenibilidad de las inversiones previstas, particularmente debido a su elevada dependencia de recursos fiscales y a la limitada evaluación de esquemas alternativos de financiamiento y participación público privada.

- ii. La alineación de los Planes Sectoriales, Planes Maestros y Estratégicos, y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con el Plan Nacional de Desarrollo puede generar desafíos de continuidad, debido a que este último responde a los objetivos y prioridades definidos para cada período gubernamental. Esto puede ocasionar que determinadas estrategias de largo plazo requieran procesos constantes de actualización o revalidación.
 - iii. La existencia de múltiples instrumentos de planificación y procedimientos de aprobación puede generar procesos complejos de articulación institucional, ocasionando mayores tiempos entre la identificación de las necesidades de infraestructura y el inicio de su ejecución.
- b. Preparación
 - i. Procesos complejos de aprobaciones y emisiones de dictámenes, que dilatan la ejecución presupuestaria, y no garantizan sostenibilidad a la infraestructura.
 - ii. Las etapas preparatorias de contratación pública son deficientes e incorporan criterios poco prácticos, que se reflejan posteriormente en la etapa de ejecución.
 - iii. La limitada asignación presupuestaria destinada a actividades de preinversión puede ocasionar que los estudios técnicos disponibles sean insuficientes, desactualizados o no alcancen el nivel de detalle necesario para una adecuada estructuración de los proyectos.
 - iv. Existe una alta tendencia de los funcionarios encargados de la supervisión de los estudios técnicos desarrollados en la etapa de preinversión, a limitar el desarrollo técnico – científico encargado a los consultores, lo que ha disminuido sustancialmente la responsabilidad de los consultores en caso de fallos de estudios.
- c. Como parte de la estructuración presupuestaria y financiera, se identifica:
 - i. Los proyectos de infraestructura deben adecuarse a los ciclos presupuestarios definidos en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFPC). Sin embargo, la naturaleza plurianual y de largo plazo de los proyectos de infraestructura puede generar desafíos de compatibilidad operativa con los ciclos fiscales anuales.
 - ii. De requerirse dictámenes de plurianualidad, estos son complejos de gestión, y hasta se podrían considerar innecesarios considerando que los Planes Sectoriales, Planes Maestros y Estratégicos, y de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, ya definen las prioridades de inversión.
 - iii. Los procesos de contratación bajo el régimen de la LOSNCP presentan una importante participación de personas naturales como contratistas. Esta situación puede representar desafíos en la aplicación de estándares empresariales más robustos de gobernanza corporativa, cumplimiento normativo y sistemas de prevención de lavado de activos.
- d. Ejecución
 - i. La ejecución mediante sistemas Design – Bid – Build, que siguen siendo predominantes, presentan altos grados de incumplimientos y desvíos de plazos y presupuestos.

- ii. La presentación de ofertas con valores significativamente inferiores a los costos reales de ejecución puede afectar la calidad de las obras, especialmente cuando los mecanismos contractuales de garantías y mantenimiento posterior no generan incentivos suficientes para asegurar el desempeño del activo durante su vida útil. Los procesos de recepción de obras pueden presentar tiempos prolongados y una limitada estandarización de criterios y procedimientos, generando incertidumbre administrativa y afectando la transición oportuna hacia la etapa de operación y mantenimiento.
 - iii. La transferencia de información desde la etapa de construcción hacia la fase de operación y mantenimiento no siempre se realiza mediante procedimientos sistemáticos y estandarizados, lo que puede ocasionar la pérdida o dispersión de información crítica, como planos As-Built, estudios técnicos, historial de intervenciones y documentación contractual.
 - iv. Existe una limitada incorporación de análisis de Valor por Dinero (VpD) como un criterio transversal durante todas las etapas de estructuración, contratación, ejecución y seguimiento de los proyectos de infraestructura. Adicionalmente, los criterios de VpD expresados en la LOSCNP no son similares con los definidos en otros marcos regulatorios, generando una dualidad innecesaria al sistema de infraestructura.
- e. Operación y Mantenimiento
 - i. El mayor riesgo de la infraestructura pública es que no existen políticas estandarizadas de operación y mantenimiento. Esto implica que los presupuestos de estos ítems sean limitados, y se induzcan a procesos recurrentes de rehabilitación y reconstrucción, generando insostenibilidad al sistema de infraestructura pública.
 - ii. La limitada articulación entre las actividades de operación y mantenimiento y los sistemas de planificación pública dificulta la incorporación de las necesidades reales de los activos dentro de los ciclos futuros de inversión, afectando la continuidad y calidad del servicio prestado a los usuarios.
- f. Evaluación, control y cierre
 - i. Los mecanismos de control gubernamental, aunque esenciales para garantizar la legalidad y transparencia de la gestión pública, pueden generar efectos de cautela excesiva en los funcionarios responsables de la toma de decisiones, ocasionando retrasos en la ejecución de determinados proyectos.
 - ii. Las evaluaciones Ex Post son insuficientes, y no existe claridad de la participación de los operadores de la infraestructura, quienes deben evaluar los resultados de los procesos de inversión.
 - iii. Burocratización en el cierre de los procesos de inversión, lo que evidencia oportunidades de simplificación y estandarización.

10.3 Cuellos de botella operativos y administrativos

- 465. Los principales cuellos operativos y administrativos que presenta el sistema son las interacciones entre instituciones, dado que el Estado no dispone de inventarios únicos de proyectos, mediante los cuales todos los funcionarios dispongan de toda la información de los activos de infraestructura, así como las entidades no tienen sistemas informáticos interconectados.
- 466. Un segundo cuello de botella es la inexistencia de un sistema único de gestión de activos de infraestructura pública, enlazado con sistemas de planificación, contratación, ejecución, operación, mantenimiento y control, así como un gran repositorio de documentación de cada proyecto, tal que permita disponerse de la información histórica de gestión de la misma, en especial en operación y

mantenimiento. Esta información es sustancial para la definición de Valor por Dinero.

467. El proceso de inversiones anuales, que usualmente inicia en marzo, crea serias dificultades para lograr una operación y mantenimiento de los activos durante los 12 meses de año, ya que incluso, existen requerimientos de operatividad, que deben ser finalizados forzosamente con el cierre del ejercicio fiscal.

10.4 Brechas de capacidad técnica e institucional

468. Si bien las instituciones del Estado cuentan con capacidades técnicas consolidadas en la aplicación de los marcos normativos vigentes de planificación y contratación pública, se identifican brechas relevantes en la estructuración de proyectos de inversión público-privada. Estas brechas se explican, entre otros factores, por la limitada incorporación de personal especializado con experiencia en banca privada de inversión, estructuración financiera de proyectos y participación en procesos de negociación, financiamiento y ejecución junto con inversionistas privados. En la práctica, estas capacidades han sido parcialmente complementadas mediante el apoyo y asistencia técnica de la banca multilateral de inversión (BMI); sin embargo, este acompañamiento no reemplaza la necesidad de desarrollar capacidades técnicas permanentes dentro de la administración pública.
469. El fortalecimiento de estas capacidades especializadas constituye un factor crítico de éxito para alcanzar una gestión sostenible de la infraestructura, particularmente en un contexto en el que se busca ampliar la participación privada y desarrollar mecanismos más sofisticados de financiamiento de proyectos.
470. De igual manera, se identifican brechas en la aplicación de modelos internacionales de contratación, incluyendo el uso de contratos y documentos estandarizados internacionalmente, así como una limitada experiencia en la implementación de proyectos bajo esquemas de Ingeniería, Procura y Construcción (IPC). Hasta la fecha, no se han desarrollado procesos de contratación bajo esta modalidad dentro del régimen común de la LOSNCP, lo que evidencia la necesidad de fortalecer capacidades en ámbitos como la estimación presupuestaria, la definición de alcances técnicos, la distribución de riesgos y la administración contractual.
471. Asimismo, se evidencia una limitado personal con especialización en materia de infraestructura dentro de las entidades rectoras de planificación y finanzas públicas, particularmente en aspectos relacionados con la gestión del ciclo de vida de los activos, la evaluación de proyectos complejos y la revisión de instrumentos financieros especializados, como los expedientes de sostenibilidad y riesgos fiscales requeridos para proyectos desarrollados bajo esquemas de Asociación Público-Privada (APP).
472. El Estado en su conjunto, tiene serias limitaciones en procesos de operación y mantenimiento, salvo entidades cuya función es la provisión de servicios tarifados, que si bien no disponen de estándares adecuados, han logrado mantener operativo el servicio. Este punto, desde una arista económica y financiera, es sustancial si se desea generar sostenibilidad fiscal a través de infraestructura.

10.5 Brechas en Transparencia y Disponibilidad de Información

473. Se identifica una primera condición general: la información pública de los proyectos de infraestructura se publica únicamente en algunas etapas del ciclo de inversión. En el caso de los proyectos de contratación pública sujetos a la LOSNCP, la información se publica en el Sistema Oficial de Contratación del Estado cuando el proyecto está listo para la etapa de presentación de ofertas, por lo que toda la información preliminar y el proceso de definición del proyecto presentan un alto nivel de opacidad.

474. En el caso de los proyectos ejecutados mediante administración directa, la disponibilidad de información pública es aún más limitada, salvo en aquellos componentes que requieren procesos de adquisición de bienes, servicios o materiales sujetos al régimen general de contratación pública.
475. Por su parte, los proyectos desarrollados bajo el régimen de Asociación Público-Privada (APP) incorporan mayores estándares normativos de transparencia y divulgación de información, estableciendo obligaciones de publicación que abarcan diversas etapas del ciclo de vida del proyecto y del contrato de gestión de infraestructura.
476. No existe una estandarización de datos abiertos para los procesos asociativos de la LOEP, siendo necesaria la generación de un Reglamento a la Ley que regule y estandarice el acceso a la información de estos contratos.

11 CONCLUSIONES

477. Sobre la base de los análisis realizados se concluye:

- a. La importancia de la infraestructura pública y privada en el Ecuador es indiscutible, al ser un elemento sustancial para la promoción de la competitividad del país, mejorar la productividad, la disminución de las brechas de pobreza, inequidad y acceso a servicios básicos.
- b. Las ventajas de la infraestructura económica y social, solo se pueden garantizar cuando la gestión de los activos se da en la totalidad de su ciclo de vida, y no solo en el período específico del ciclo de inversión, con lo que es necesario que el Ecuador interiorice en el sistema de gestión y planificación de activos de infraestructura y en su necesidad de mejorar las capacidades de gestión.
- c. Esta requiere que el sistema nacional de planificación evolucione desde un enfoque centrado principalmente en los períodos de inversión hacia una planificación de largo plazo que incorpore todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos de infraestructura, desde su identificación y diseño hasta su operación, mantenimiento y eventual renovación o sustitución, o abandono de la infraestructura si fuera el caso.
- d. Los ciclos de inversión pública presentan restricciones procedimentales que reducen la eficiencia y oportunidad del gasto. Entre ellas se identifican mecanismos como la actualización recurrente de dictámenes de plurianualidad o de continuidad de proyectos, que pueden generar mayores tiempos administrativos y afectar la ejecución oportuna de las inversiones.
- e. El funcionamiento del sector de infraestructura no depende exclusivamente de los ciclos presupuestarios anuales, sino de instrumentos de planificación de medio y largo plazo como planes maestros, planes sectoriales, o planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Sin embargo, persisten desafíos para fortalecer su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo y asegurar la continuidad de las prioridades estratégicas de infraestructura.
- f. Estas restricciones, que son necesarias superarlas, deben acompañarse a políticas de inversiones de infraestructuras por parte del sector privado, para lo cual existen un marco jurídico amplio y adecuado que permite realizarlo, pero lograr una cartera activa de inversiones y no enunciados que por el contrario quitan credibilidad al sistema.
- g. La cartera de proyectos de infraestructura y los procesos de inversión se encuentran respaldados por un amplio marco jurídico e institucional que establece los mecanismos para la planificación, ejecución, control y sostenibilidad de los activos. Este marco incorpora normas sectoriales, mecanismos de control gubernamental y herramientas de planificación y seguimiento, dentro de las cuales la Contraloría General del Estado desempeña un rol relevante en el control de los recursos públicos.
- h. De todas maneras, es necesario el fortalecimiento en puntos sustanciales del ciclo, en especial en operación y mantenimiento, dado que tanto los sistemas de planificación pública, como los de control de etapas de proyecto, su énfasis es mínimo y limitado a su incorporación dentro las inversiones anuales corrientes no priorizadas. De hecho, el fortalecimiento de operación y mantenimiento es sustancial para lograr infraestructura sostenible y resiliente, y así mejorar la sostenibilidad fiscal del país.
- i. El financiamiento bilateral y multilateral, debe continuar siendo una herramienta de apalancamiento público, pero sin descartar las capacidades de inversión privada, más cuando el endeudamiento público se rige por múltiples restricciones que dilatan los procesos de inversión.

- j. Dentro del ciclo de vida del proyecto, existe limitada información disponible al público, habiéndose concentrado la información en las etapas de contratación pública por la existencia del SOCE, pero siendo inaccesible en otras etapas. De hecho, no existe repositorios únicos por activos de infraestructura, en el cual se disponga de la información de todo el ciclo de vida, en los distintos períodos de inversión, que permita emplear esa información para uso público, pero especialmente para mejora de procesos del Estado, y determinación de Valor por Dinero.
- k. La legislación ecuatoriana en materia de Asociaciones Público – Privadas, ha dado un importante paso en procesos de transparencia y datos abiertos, al obligar que el proyecto sea público en todas las fases de planificación, decisión, licitación, ejecución y cierre. Lastimosamente, en el caso de proyectos brownfield, el historial preliminar de la infraestructura y sus diferentes ciclos de inversión, siguen manteniéndose como información institucional, que no está abierta al público.
- l. El ciclo de vida de inversión, si bien cubre las etapas de inversiones fuertes, es muy deficiente para mantenimiento y operación, haciendo que estas actividades no estén debidamente cubiertas desde el punto de vista presupuestario, provocando la insostenibilidad actual que tiene el sistema de infraestructura.
- m. En materia de transparencia, los niveles actuales se concentran principalmente en las etapas de contratación pública, principalmente desde la publicación del procedimiento para recepción de ofertas. Aunque la normativa vigente ha incrementado la disponibilidad de información durante la ejecución contractual, los niveles de apertura siguen siendo limitados si las etapas previas de identificación, priorización, preparación y estructuración de los proyectos no cuentan con mecanismos adecuados de publicidad y acceso a la información.
- n. Los estándares de transparencia previstos a través de estándares internacionales como CoST y el régimen de asociaciones público-privadas constituyen una buena práctica que podría ser analizada para su aplicación progresiva en otros modelos de inversión y contratación de infraestructura pública, considerando las particularidades de cada modalidad de ejecución de infraestructura pública.

12 RECOMENDACIONES

478. Implementar un sistema único de activos de infraestructura, en el cual todas las entidades del Estado deban incorporar la información y enlazar los diferentes procesos de inversión, que implican también procesos de contratación.
479. Fortalecer las Normas de Control Interno en los componentes de operación y mantenimiento, así como en las evaluaciones de los ciclos de inversión
480. Fortalecer la incorporación de análisis de Valor por Dinero (Value for Money) en todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos como un instrumento transversal para la toma de decisiones de inversión, contratación, operación y mantenimiento.
481. Impulsar programas permanentes de formación y profesionalización del talento humano del Estado, especialmente en áreas como contratación internacional, modelos de contratos estandarizados (FIDIC, NEC), gestión de proyectos complejos, APP, financiamiento estructurado y gestión de activos.
482. Impulsar el crecimiento y avance de la cartera de proyectos de inversión público privada, generando mayores capacidades al sector público, sobre el conocimiento del sector privado.
483. Fortalecer los instrumentos de planificación de mediano y largo plazo, especialmente los planes maestros sectoriales y territoriales, procurando una mayor estabilidad técnica de las prioridades de infraestructura más allá de los ciclos políticos y de gobierno.
484. Establecer indicadores de desempeño y niveles de servicio para la infraestructura pública, de manera similar a los mecanismos utilizados en los contratos de gestión delegada, permitiendo medir objetivamente la calidad de los servicios entregados a la ciudadanía.
485. Avanzar hacia estándares internacionales de datos abiertos de infraestructura, como el Open Contracting for Infrastructure Data Standard (OC4IDS), permitiendo integrar información de planificación, contratación, ejecución, operación y mantenimiento bajo una estructura de datos interoperable. Revisar los mecanismos de identificación y declaración de beneficiarios finales, procurando un equilibrio entre las necesidades de transparencia y la aplicación de estándares internacionales que no generen barreras innecesarias a la participación de empresas nacionales e internacionales.

13 HOJA DE RUTA

486. Como criterios de una Hoja de Ruta viable, se han considerado acciones de corto, medio y largo plazo.
487. Se considera como acción de corto plazo:
- Iniciar el lineamiento nacional para generar el inventario público y de estado de infraestructura estatal nacional y descentralizada, que se sirva de base para que en los próximos años se establezca el Archivo Nacional de Infraestructura.
 - Estructurar entre el ente rector de las finanzas públicas, el ente rector de la planificación, y los ministerios sectoriales de infraestructura, lineamientos de planificación anual y plurianual para operaciones y mantenimiento, y procurar una estandarización de las unidades encargadas de estas actividades.
 - Potenciar en la Normas de Control Interno de la CGE, los requerimientos de gestión documental y de datos abiertos, así como una reestructuración a los puntos referentes a operación y mantenimiento, alineados a los lineamientos que se espera se publiquen.
 - El ente rector de las finanzas públicas y el ente rector de planificación, deben generar reformas a los lineamientos para la generación de planes maestros, estratégicos, y de desarrollo y ordenamiento territorial, para incorporar análisis de mucha mayor envergadura relacionados a sostenibilidad y riesgos fiscales, y gestión delegada.
 - Generar reformas al Reglamento de la CPFPC con el fin de optimizar el proceso de emisión de dictámenes de plurianualidad y continuidad, y fortalecer el proceso presupuestario – financiero para operación y mantenimiento.
 - Insistir a las Autoridades la importancia de generar datos abiertos de los activos de infraestructura, con el fin de iniciar al menos con la publicación del estado de los activos que tienen responsabilidad las diferentes entidades estatales.
 - Actualizar en la Normas de Control Interno las premisas para la estructuración de Términos de Referencia y, Supervisión de Estudios, con el fin de iniciar una mejora sustancial a los estudios, en especial a la responsabilidad técnico – científica de los mismos. Esto debe ser concurrente con el reglamento de la LOSNCP.
 - Preparar proyectos de reforma e implementación de estándar de transparencia en etapa precontractual.
 - Al ser una parte importante de la contratación pública las personas naturales, y estas no estar obligadas a presentar de manera pública su información financiera, y otra información societaria que si disponen las personas jurídicas, debe iniciarse un análisis de cómo tratar este tema para garantizar mejores controles.
 - Impulsar a que el Estado incorpore en mayor cantidad, procesos de ejecución de tipo Design – Build como es el caso de los proyectos Ingeniería, Procura y Construcción. Para esto es necesario que CGE inicie modificaciones a las NCI para articular de mejor manera los controles y procesos de supervisión. Para el efecto, se cree importante emplear el mecanismo de SANDBOX que está emitido mediante Acuerdo Nro. MPCEI-MPCEIU-2026'0015-A de 28 de marzo de 2026.
 - Iniciar un proceso de revisión, especialmente en Contratación regulada por la LOSNCP, de ofertas anormalmente bajas, ya que estas inducen a la pérdida de Valor por Dinero en caso de que se activen riesgos. Lineamientos como los del Banco Mundial⁵⁷, es un parámetro referencial en base a la identificación de riesgos de las propuestas. Una opción también que debe identificarse, es el incremento de la garantía de Fiel Cumplimiento del Contrato.

⁵⁷ Procurement Guidance: Abnormally Low Bids and Proposals – Guide to the Identification and Treatment of Abnormally Low Bids and Proposals, 2016 <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099812008202522046>

- l. Iniciar un proceso de incorporación de personal proveniente de sectores de inversión privada, al sector público para la estructuración de proyecto de Asociación Público – Privadas.
- m. Las entidades rectoras de la planificación y finanzas públicas deben iniciar un proceso de incorporación de especialistas en gestión del ciclo de vida de activos de infraestructura, sus procesos de evaluación, y de estructuración de instrumentos financieros, en especial considerando que la brecha de infraestructura solo será viable con el empleo integral de todas las herramientas que dispone el Estado, entre otras los mecanismos de gestión delegada.
- n. Plantear un Reglamento a la LOEP para estandarizar la transparencia de los procesos que se lleven de esta manera.

488. Como acciones de medio y largo plazo, se identifican:

- a. Iniciar una propuesta de reforma del Código de Planificación y Finanzas Públicas, para incorporar fuertemente una visión de infraestructura y servicios con énfasis en sostenibilidad fiscal, reducción de dictámenes de continuidad y flexibilidad de programación presupuestaria; y que genere una mejor articular entre planes de medio y largo plazo con el Plan Nacional de Desarrollo con el fin priorizar la ejecución de proyectos estratégicos, considerando las consideraciones naturales de los objetivos del período presidencial.
- b. Incorporar en las entidades del Estado softwares con datos abiertos, para la gestión de activos de infraestructura, y fortalecimiento de las unidades de operación y mantenimiento quienes deben ser los que lleven la gestión de estos softwares.
- c. Respecto a Contratación Pública mediante la LOSNCP, es necesario iniciar una revisión profunda de los modelos contractuales, y procurar emplear modelos internacionales como FIDIC o NEC, tanto contratación de tipo Design-Bid-Build como Design-Build.

14 BIBLIOGRAFÍA

- [1] American Association of State Highway and Transportation Officials, «Maintenance Manual for Roadways and Bridges,» AASHTO, Washington, DC, 2007.
- [2] Contraloría General del Estado, «Normas de Control Interno (RO Suplemento 257 de 27 de febrero de 2023),» Contraloría General del Estado, Quito, 2023.
- [3] Banco Interamericano de Desarrollo, «LA BRECHA DE INFRAESTRUCTURA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE,» Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2021.
- [4] CoST Ecuador, «Hacia una infraestructura pública más transparente en Ecuador,» CoST Ecuador, Quito, 2026.
- [5] Fondo Monetario Internacional, «IMF BLOG,» IMF, 5 octubre 2020. [En línea]. Available: <https://www.imf.org/es/blogs/articles/2020/10/05/blog-public-investment-for-the-recovery>. [Último acceso: 03 05 2026].
- [6] Banco Interamericano de Desarrollo, «Hacia una preparación eficiente y sostenible de proyectos de infraestructura,» Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2020.
- [7] Banco Central del Ecuador, «Publicaciones,» [En línea]. Available: https://contenido.bce.fin.ec/documentos/informacioneconomica/cuentasnacionales/ix_cuentasnacionalesanuales.html#.
- [8] Grupo Banco Mundial, «DATOS,» Banco Mundial, 2026. [En línea]. Available: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EC>. [Último acceso: 07 junio 2026].
- [9] Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, «Ecuador en Cifras,» 2026. [En línea]. Available: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/registro-empleo-seguridad-social/>.
- [10] Banco Central del Ecuador, «Estadísticas de Finanzas Públicas,» 2025. [En línea]. Available: https://contenido.bce.fin.ec/documentos/informacioneconomica/SectorFiscal/ix_OperacionesSPNF.html#.
- [11] American Association of State Highway and Transportation Officials, «AASHTO TAM Guide,» AASHTO, 2026. [En línea]. Available: <https://www.tamguide.com/subsection/4-1-1-defining-life-cycle-management/>. [Último acceso: 16 05 2026].
- [12] Sustainable Infrastructure Foundation, «SOURCE,» Sustainable Infrastructure Foundation, [En línea]. Available: <https://public.sif-source.org/sif/>.
- [13] Secretaría del Agua, «Estrategia Nacional de Calidad del Agua,» 2019. [En línea]. Available: https://www.controlsanitario.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/05/Estrategia-Nacional-de-Calidad-del-Agua_2016-2030.pdf.
- [14] Ministerio de Transporte y Obras Públicas, «Plan Estratégico de Movilidad,» 2017. [En línea]. Available: https://www.mit.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/Plan_Estrategico-de-Movilidad.pdf.
- [15] Ministerio de Infraestructura y Telecomunicaciones, «Crédito Miti Miti,» 2025. [En línea]. Available: <https://www.mit.gob.ec/miti-miti/>. [Último acceso: 2026].

[16 HM Treasury, The Green Book: UK Government Guidance on Appraisal, London: OGL, 2026.
]

15 ANEXOS

Anexo 1 – Resumen marco jurídico e institucional

A continuación, la tabla de resumen del marco institucional del sector infraestructura. El cuadro ha sido realizado antes de la formalización de las funciones ministeriales anunciadas la primera semana de junio de 2026:

INSTITUCIÓN	FACULTADES EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA	NORMATIVA RELEVANTE
Función Ejecutiva		
Presidencia de la República	Dirección de la política pública de infraestructura; expedición de decretos para organización institucional; declaratoria de sectores estratégicos y priorización de proyectos; delegación al sector privado.	Constitución: arts. 141, 147, 261, 276, 277, 314, 315, 316, 375, 411. COA: arts. 45
Secretaría General de la Administración Pública, Planificación y Gabinete (anterior SENPLADES)	Planificación nacional de infraestructura; priorización y aprobación de proyectos de inversión pública.	Constitución: arts. 275, 280 COPFPC: arts. 35, 57, 60
MIT	Rectoría de infraestructura vial estatal; construcción y mantenimiento de carreteras; concesiones y APP viales; política de vivienda e infraestructura urbana. Administración y desarrollo de infraestructura portuaria a través de las autoridades portuarias. Regulación y procesamiento de proyectos APP a través del CIAPP.	Constitución: arts. 30, 314, 375 LOSIVTT: arts. 3, 4, 5 LGP: arts. 9
MAE	Rectoría de infraestructura energética, hidroeléctrica y petrolera; transmisión y distribución de energía eléctrica; licenciamiento y control ambiental de proyectos de infraestructura; infraestructura verde. Regulación a través de la ARCONEL.	Constitución: arts. 313, 315. LOSPEE: arts. 1, 14, 42, 43, 52 LH: arts. 2, 3 COAM: arts. 157B, 172, 173, 179
MINTEL	Rectoría en telecomunicaciones; desarrollo de infraestructura digital y de telecomunicaciones. Regulación a través de la ARCOTEL	LOTEL: arts. 3, 4, 5, 7, 142, 144
MEF	Financiamiento y sostenibilidad fiscal de proyectos; ente rector de las finanzas públicas.	COPFPC: arts. 36.1, 74, 126, 133, 146.
SERCOP	Regulación de contratación pública de obras e infraestructura.	LOSNCPP: arts. 4, 9 RLOSNCPP: arts. 13, 14
Empresas Públicas	Ejecución y operación de infraestructura pública a través de empresas públicas (estatales)	Constitución: arts. 261, 315 LOEP: arts. 4, 7, 34
Función Judicial		
Cortes y jueces	Resolución de controversias judiciales relacionadas con contratación pública, expropiaciones, servidumbres, responsabilidad estatal, ambiente e infraestructura; ejecución de sentencias; medidas cautelares.	Constitución: arts. 167, 168, 169 COFJ: arts. 1, 7, 20
Función de Transparencia y Control Social		
CGE	Auditoría y control posterior de obras públicas	Constitución arts. 211, 212 LOCGE: arts. 5, 6, 8, 18.1, 23, 31
SCPM	Supervisión de competencia en mercados de infraestructura	LORCPM: arts. 1, 7, 9.
Organismos creados por la Constitución		
PGE	Patrocinio estatal en disputas de contratos de obra pública y absolución de consultas jurídicas	Constitución: arts. 235, 237 LOPGE: arts. 3, 11, 13
CC	Máximo órgano de control constitucional.	Constitución: arts. 429, 436
Gobiernos Autónomos Descentralizados		
GAD	Construcción y mantenimiento de infraestructura local y servicios públicos. Existen varios niveles de gobierno local con distintos niveles de facultades.	Constitución: arts. 263, 264 COOTAD: arts. 41, 54, 55

A continuación, la tabla de resumen del marco normativo de la inversión pública:

Norma	Contenido principal	Relevancia para la inversión pública en infraestructura
Jerarquía Constitucional		
Constitución	Régimen de planificación, servicios públicos, sectores estratégicos y contratación pública.	Máxima norma para la inversión pública, competencias estatales, régimen de infraestructura y delegación al sector privado.
Leyes orgánicas		
COPFPC	Sistema nacional de planificación, programación y financiamiento público.	Regula formulación, priorización y financiamiento de proyectos de infraestructura.
LOSNCP	Régimen de contratación pública	Regula contratación de obras públicas y servicios vinculados a infraestructura.
COA	Régimen jurídico administrativo	Regula actos administrativos y ejecución contractual pública
COAM	Régimen ambiental nacional	Regula licenciamiento ambiental de proyectos de infraestructura
COOTAD	Competencias de gobiernos autónomos descentralizados	Define competencias de infraestructura de municipios y prefecturas
LOEP	Régimen de empresas públicas	Regula ejecución de proyectos de infraestructura por empresas públicas
LAPP	Régimen de APP	Regula ciclo de proyectos APP e institucionalidad
LOCGE	Régimen de control gubernamental	Regula auditoría y control de proyectos de infraestructura pública
Leyes Ordinarias		
LAM	Régimen de arbitraje y mediación	Regula el arbitraje en contratos con el Estado
Normativa Reglamentaria		
RLOSNCP	Procedimientos de contratación pública	Desarrolla mecanismos aplicables al desarrollo de infraestructura pública
Reglamentos sectoriales	Desarrollo operativo de normas legales	Regulan permisos, estándares técnicos y ejecución sectorial
Normas de Control Gubernamental		
NCI	Estándares de control interno para entidades públicas	Regulan planificación, ejecución, fiscalización, supervisión y control de obras públicas
NAG	Procedimientos de auditoría pública	Establecen criterios de control técnico, financiero y contractual de proyectos de infraestructura.
Acuerdos y Resoluciones de la CGE	Directrices de control y uso de recursos públicos	Inciden en administración contractual, fiscalización y responsabilidades en proyectos de infraestructura.
Normativa Secundaria		
Resoluciones del SERCOP	Normativa técnica de contratación pública	Regulan procesos, pliegos y herramientas para la contratación de infraestructura
Resoluciones de la Secretaría General de la Administración Pública, Planificación y Gabinete	Normativa técnica de planificación	Regula proceso de calificación, priorización y ejecución de proyectos de infraestructura
Resoluciones del MEF	Normativa técnica para el financiamiento	Regula el financiamiento, asignación de riesgos fiscales
Instrumentos de Planificación		
Plan Nacional de Desarrollo	Instrumento de planificación estatal (art. 280 de la Constitución)	Define prioridades nacionales de inversión pública en infraestructura en periodos de 4 años.

A continuación, la tabla de resumen del marco normativo para la contratación de infraestructura pública:

Tema	Artículos relevantes de la normativa aplicable	Contenido normativo	Impacto práctico en proyectos de infraestructura
Principios Generales y Preparatorio			
Objeto y Principios del sistema	LOSNC: arts. 1, 4, 6 RLOSNC: art. 1, 2	Principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia, tecnológica, oportunidad, concurrencia y transparencia.	Determinan los principios generales del sistema de contratación pública que son aplicables también al desarrollo de infraestructura
Registro Único de Proveedores (RUP)	LOSNC: art. 19	Obligatoriedad de que cualquier persona natural o jurídica cuente con RUP para ser contratista del estado	Todos los contratistas públicos deben contar con su RUP
Plan Anual de Contratación (PAC)	LOSNC: art. 22	Obligatoriedad de incluir procesos de contratación en el PAC	Sin inclusión en el PAC no puede iniciarse válidamente un procedimiento de contratación
Estudios y fase preparatoria	LOSNC: art. 23 RLOSNC: arts. 67, 68	Exigencia de estudios completos, diseños, especificaciones, presupuesto referencial y certificación presupuestaria	La deficiencia de estudios es una de las principales causas de sobrecostos y controversias
Régimen Especial			
Contratos de Régimen Especial	LOSNC: arts. 38.2 RLOSNC: art. 115 y ss.	Contrataciones de obra necesarias para la defensa nacional, el orden público, la protección interna, entre otros.	Los tiempos del cronograma de la contratación no se sujetan a los tiempos determinados para el régimen común.
Régimen Común			
Licitación de obras	LOSNC: arts. 48, 49 RLOSNC: arts. 264	Procedimiento ordinario para contratación de obras de cuantía superior a US\$ 10.000	Procedimiento utilizado para el desarrollo de infraestructura vial, hospitalaria, de agua, etc.
Ínfima cuantía de obra	LOSNC: art. 50 RLOSNC: art. 114	Procedimiento ordinario para contratación de obras de cuantía inferior a US\$ 10.000	Procedimiento utilizado para trabajos menores, reparaciones, mantenimientos.
Procedimientos Especiales			
Contratación Integral por precio Fijo	LOSNC: art. 54	Cuando es más ventajoso que la modalidad por precios unitarios y el presupuesto referencial sobrepasa el valor que resulta de multiplicar el coeficiente 0,000007 por el Presupuesto Inicial del Estado.	Prohíbe contratos complementarios y el contratista asume todos los riesgos y responsabilidades.
Modalidad Ingeniería Procura y Construcción (EPC)	LOSNC: Art. 57	Un único contratista se encarga de estudios, diseños, suministros, ejecución de obra, equipamiento, y otros, por un precio fijo; se prohíbe reajuste de precios, diferencias en cantidades y otras variaciones. Plazo modificable solo por fuerza mayor o caso fortuito.	Para proyectos complejos con beneficio de consolidar en un solo contratista.
Contrataciones en Situación de Emergencia			
Contratos en Situación de Emergencia	LOSNC: arts. 58, 59 RLOSNC: art. 303 y ss.	Normativa aplicable en situación de emergencia declarada, permite el uso de EPC.	Permite atender emergencias y construir, reconstruir y operar de forma ágil.
Valor por Dinero			
Valor por Dinero (VPD)	LOSNC: arts. 3, 8, 30 RLOSNC: art. 3.38, 65, 74	Privilegia la mejor relación costo beneficio por sobre el mero precio.	Busca garantizar la optimización en el uso de los recursos públicos.
Garantías			

Tema	Artículos relevantes de la normativa aplicable	Contenido normativo	Impacto práctico en proyectos de infraestructura
Generalidades	LOSNCP: arts. 84, 88	Incondicional, irrevocable y de cobro inmediato, pólizas	Se activan en caso de incumplimiento según el caso
Garantía de Fiel Cumplimiento	LOSNCP: art. 85, 89	Equivalente al 5% del valor del contrato; garantiza el cumplimiento y las obligaciones en favor de terceros, se pueden efectivizar a su cargo las multas	Garantiza el cumplimiento del contrato. Se mantiene vigente hasta la recepción definitiva, real o presunta.
Garantía de Anticipo	LOSNCP: art. 86, 89	Equivalente al valor del anticipo; el anticipo lo determina la entidad contratante	Garantiza la recuperación del anticipo en caso de incumplimiento. Se reducirá en la proporción que se vaya amortizando o se reciba parcialmente el objeto de contratación, según establecido en el contrato.
Garantía Técnica	LOSNCP: art. 87, 89	Para obras que contemplan la provisión o instalación, se otorga al momento de la recepción, vigencia según estipulaciones del contrato.	Garantiza el correcto funcionamiento de equipo, posibles desperfectos en la obra. Subiste luego de cumplida la obligación principal, según establecido en el contrato.
VAE			
Valor Agregado Ecuatoriano (VAE)	RLOSNCP: art. 49	Reglas generales para otorgamiento de preferencias en los procesos de contratación	Preferencias al componente nacional, al lugar de domiciliación, desagregación tecnológica.

A continuación, la tabla de resumen del marco normativo para APPs:

Norma/Institución	Base jurídica principal	Contenido relevante
Constitución	Arts. 313, 314, 315 y 316	Permite delegación de sectores estratégicos y servicios públicos a operadores privados bajo regulación estatal; reconoce participación de empresas públicas y delegación excepcional
LAPP	Arts. 1, 2 y ss.	Modalidad contractual de gestión delegada, largo plazo, para desarrollo y/o gestión de activos públicos o prestación de un servicio público, ciclo de proyecto por fases.
RLAPP	Arts. 220 y ss.	Determina el marco institucional y los procesos aplicables para el desarrollo de proyectos APP.
CIAPP	LAPP: arts. 5, 6, 7 RLAPP: art. 239 y ss.	Órgano colegiado de carácter intersectorial, máximo rector de los proyectos APP y su normativa.
GAD	LAPP: arts. 19, 27, 29 RLAPP: arts. 228	Goza de autonomía para desarrollar proyectos APP dentro de sus competencias, los proyectos también deben registrarse en el Registro Nacional APP.

A continuación, la tabla de resumen del marco normativo para empresas públicas EP:

Norma/Institución	Base jurídica principal	Contenido relevante
Constitución	Arts. 315, 316	Faculta al Estado la creación de EP para la gestión de sectores estratégicos, prestación de servicios públicos, etc.
LOEP	Art. 6 35	Determina la capacidad asociativa de las EP para el cumplimiento de sus fines y objeto social mediante: cualquier tipo de asociación, alianzas estratégicas, sociedades de economía mixta con sectores públicos o privados en el ámbito nacional o internacional. Pueden ser creadas por el gobierno central y por los GAD.
Regulaciones de cada EP	LOEP: arts. 6,	El Directorio es el órgano de dirección y regulación de cada EP. Resolverá sobre operatividad mediante reglamentos de asociatividad.

A continuación, la tabla de resumen de la regulación sectorial de la infraestructura:

Sector	Norma	Contenido relevante
Vial	Constitución	Competencia del Estado y los GAD sobre infraestructura y movilidad
	COOTAD	Competencia de los GAD en vialidad urbana y rural
	LOSIVTT	Planificación, construcción, operación y mantenimiento de la red vial estatal.
	RLOSIVTT	Desarrollo operativo y técnico del régimen vial estatal
	Especificaciones Generales para la Construcción de Caminos y Puentes MOP 001-F 2002	Especificaciones técnicas para construcción, rehabilitación y mejoramientos de proyectos viales
	Acuerdos ministeriales MIT	Normas técnicas y administrativas sectoriales
	Ordenanzas municipales	Regulación de vialidad urbana y obras locales
Agua y Saneamiento	Constitución	Derecho al agua y competencias estatales
	LORHUAG	Régimen de gestión y uso del recurso hídrico
	COAM	Licenciamiento ambiental
	Reglamento y normativa del MAE (anterior MAATE)	Estándares técnicos y ambientales de proyectos hídricos
Puertos	Constitución	Régimen general de infraestructura portuaria
	Tratados internacionales marítimos (SOLAS, MARPOL)	Estándares internacionales de seguridad y operación
	LGP	Organización y régimen de infraestructura portuaria
	LRAPN	Competencias institucionales portuarias
	Regulaciones de la Subsecretaría de Puertos (MIT)	Normas técnicas y operativas portuarias
Aeropuertos	Constitución	Régimen general de infraestructura aeroportuaria
	Convenio de Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago)	Estándares internacionales de aviación civil
	LAC	Régimen de infraestructura aeroportuaria y navegación aérea
	Regulaciones DGAC	Normas técnicas de operación y seguridad aeroportuaria
Energía Eléctrica	Constitución	Sectores estratégicos y obligación de estado en la prestación de servicios públicos
	LOSPEE	Regulación del sistema eléctrico nacional
	RLOSPEE	Desarrollo operativo del sector eléctrico
	Regulaciones ARCONEL / ARCERNR	Normas técnicas, tarifarias y de operación del sistema eléctrico
Hidrocarburos	Constitución	Sectores estratégicos y recursos naturales no renovables

Sector	Norma	Contenido relevante
	LH	Régimen de exploración, producción, transporte y refinación
	Reglamentos sectoriales	Operación técnica de infraestructura petrolera
Minería	Constitución	Sectores estratégicos y recursos naturales no renovables
	LM	Concesiones y explotación minera
	RLM	Operación técnica de infraestructura minera
	Reglamentos sectoriales	Condiciones para la infraestructura minera
Telecomunicaciones	Constitución	Determina el derecho a la comunicación, infraestructura estratégica
	LOTEL	Régimen de redes e infraestructura digital
	Regulaciones ARCOTEL	Normas técnicas de control y del espectro e infraestructura
Vivienda	Constitución	Derecho a vivienda y hábitat
	LOVIS	Política de vivienda social
	LIVIS	Incentivos financieros y tributarios para el desarrollo de vivienda social
	Normativa del MIT (MIDUVI) y ordenanzas municipales	Regulación urbanística y estándares constructivos
Residuos sólidos	Constitución	Derecho a ambiente sano
	COAM	Gestión integral de residuos sólidos
	Normativa MAE (MAATE)	Estándares técnicos de infraestructura de residuos
Riego y drenaje	Constitución	Régimen de recursos hídricos
	LORHUAG	Uso del agua, infraestructura para agua.
	Normativa MAE (MAATE) y GADs	Gestión de sistemas de riego y drenaje.
Seguridad e infraestructura estratégica	Constitución	Seguridad del Estado e infraestructura estratégica
	LSPE	Protección de infraestructura crítica
Zonas especiales y logística	Constitución	Régimen económico y productivo
	COPCI	ZEDE y régimen de incentivos productivos
	Regulaciones COMEX/SENAE	Infraestructura logística y aduanera

A continuación, la tabla de resumen de la participación extranjera y requisitos regulatorios:

Requisito para participación extranjera	Base legal	Contenido relevante para proyectos de infraestructura
Régimen de Contratación Pública		
Participación permitida de oferentes extranjeros	RLOSNC: art. 93	Los oferentes extranjeros pueden participar siempre que cumplan las reglas generales de participación, capacidad legal, financiera y técnica
Inscripción en el RUP	RLOSNC: art. 26	El proveedor debe estar registrado y habilitado en el RUP al momento de apertura de ofertas, adjudicación y firma del contrato.
Excepción de inscripción de RUP para contratación internacional	RLOSNC: art. 27	No se requiere RUP en contratos financiados con cooperación internacional ni en ínfimas cuantías.
Representante o Procurador Común en Ecuador	RLOSNC: art. 56.2	El consorcio debe designar representante con poder suficiente para actuar en el procedimiento
Participación mediante consorcios	RLOSNC: art. 56 y 57	Oferentes extranjeros pueden asociarse mediante consorcios con responsabilidad solidaria e indivisible
Acreditación financiera en el extranjero	RLOSNC: art. 93.2	El patrimonio podrá acreditarse mediante documento equivalente a la declaración de impuesto a la renta del país de origen del oferente
Tiempo mínimo de existencia legal	RLOSNC: art. 93.1	Para procesos superiores a US\$ 500.000 la persona jurídica debe acreditar mínimo 3 años de existencia legal
Cumplimiento de índices financieros	RLOSNC: art. 94	Las entidades contratantes pueden exigir índices financieros mínimos en los pliegos.
Participación ecuatoriana mínima en obras	RLOSNC: art. 43 inc. 3	En licitación de obras superiores a US\$ 1 millón se exige desagregación tecnológica y porcentaje mínimo de participación ecuatoriana.
Contrataciones en el extranjero; contrataciones con fondos internacionales	RLOSNC: art. 2 RLOSNC: art. 5	Las contrataciones ejecutadas fuera del Ecuador se someten a normas extranjeras o prácticas internacionales. En el caso de financiamiento con organismos multilaterales o de financiamiento gobierno a gobierno, organismos internacionales de cooperación o sujetas a acuerdos comerciales, se cumplirá lo acordado en los instrumentos que deberán establecer la normativa aplicable.
Con Empresas Públicas extranjeras	RLOSNC: art. 142	Las contrataciones con EP extranjeras se rigen por tratados, convenios o régimen especial.
Régimen de Compañías		
Ley de Compañías	Art. 6	Cuando implique ejecución de obra pública, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, la compañía contratista deberá establecerse en el Ecuador.
Régimen APP		
Participación extranjera	LAPP: art. 38	Los contratos APP se adjudican mediante concurso público sin restricción general a proponentes extranjeros.
Igualdad de participación	RLAPP: art. 299.2	Cualquier oferente puede participar en igualdad de condiciones en concursos APP.
Requisitos habilitantes	RLOSNC: art. 299.3	Debe acreditarse capacidad legal, financiera y experiencia conforma el pliego de bases.

A continuación, la tabla de resumen sobre beneficiarios finales:

Tema	Base legal	Contenido relevante para proyectos de infraestructura
Régimen Tributario		
Definición de beneficiario final	LCSRI: art. innumerado siguiente al 21.	Persona natural que efectiva y finalmente posea o controle una sociedad; persona natural; identificación de beneficiarios finales como requisito para los procedimientos de contratación pública.
Obligación de informar la cadena de propiedad hasta el beneficiario final	LRTI: art. Innumerado siguiente al 48. RLRTI: art. Innumerado siguiente al 51-D	Deberá informarse al SRI sobre la cadena de propiedad de la sociedad hasta el beneficiario final.
Otras obligaciones	Normativa del SRI	Reglamentación de asuntos específicos relacionados a la declaración de beneficiario final.
Normativa de Contratación Pública		
Definición	RLOSNC: art. 87	Persona natural que efectiva y finalmente posea o controle una sociedad; persona natural; identificación de beneficiarios finales como requisito para los procedimientos de contratación pública
Información de integridad y debida diligencia del proveedor	LOSNC: arts. 17	El proveedor debe registrarse en el RUP, incluyendo información societaria y de representación legal.

A continuación, la tabla de resumen sobre la normativa de transparencia y acceso a la información:

Tema	Base legal	Contenido relevante para proyectos de infraestructura
Normativa de Contratación Pública		
Publicidad de la información	LOSNC: art. 18, 21	La información del RUP es pública y el proveedor responde por veracidad, exactitud y vigencia de la información registrada. El portal de publicación de la información es el Portal de Contratación Pública.
Obligación de actualización de información	LOSNC: art. 19	El proveedor debe actualizar cualquier variación de información general registrada en el RUP
Suspensión por no actualizar información	LOSNC: Art. 20.2	El proveedor puede ser suspendido del RUP por no actualizar información requerida
Normativa APP		
Principio de publicidad	LAPP: art. 4.1	Toda información será de conocimiento público bajo el principio de publicidad.
Normativa transversal		
Derecho de acceso a la información pública	LOTAIP: Art. 1	Garantiza y regula el derecho de acceso a la información pública.

A continuación, la tabla de resumen sobre la normativa de control interno y externo:

Tema		Base legal	Contenido relevante para proyectos de infraestructura
Nivel constitucional			
CGE	Constitución arts. 211, 212	CGE organismo técnico que controla el uso de recursos estatales.	
Nivel legal			
Auditoría y control posterior de obras públicas		LOCGE: arts. 5, 6, 8, 18.1, 23, 31	Determina el sistema de control, fiscalización y auditoría del estado.
Normativa Reglamentaria			
Auditoría y control posterior	RLOCGE: art. 1	Regulaciones al control efectuado por la CGE.	
Normativa Secundaria			
Control de proyectos	NCI: 408 Proyectos	Define conceptos, atribuciones y responsabilidades en la gestión de proyectos de infraestructura.	